


3 1761 11632943 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116329434>

A1
C24
32

45



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, December 6, 2001

Le jeudi 6 décembre 2001

Issue No. 21

Fascicule n° 21

Second meeting on:
Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code
and to amend other Acts

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code
criminel et d'autres lois

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:01 a.m., this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators, Beaudoin, Grafstein, Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (7).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee continued its study Bill C-15 A, AN Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts. (For complete text of Order of Reference, see *proceedings of the committee, Issue No. 20, December 5, 2001*).

WITNESS:

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William M. Trudell, Chair.

Mr. Trudell made a statement and answered questions.

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 01, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Grafstein, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (7).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n^o 20 du 5 décembre 2001.)

TÉMOIN:

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

William M. Trudell, président.

M. Trudell fait une déclaration et répond aux questions.

À midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 6, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other acts, met this day at 11:01 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met. Today we will continue our consideration of Bill C-15A, and we have before us Mr. Trudell, Chair of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers.

Mr. William M. Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: On behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers I thank you for the opportunity to appear before the committee.

We have put together a short memorandum. I am sorry that the Criminal Lawyers' Association and the Canadian Bar Association are not here today. I understand that the CBA will be coming next week, so I say this to you: We will ask you to consider the presentations of the Canadian Bar Association and the Criminal Lawyers' Association, who I imagine will be represented by the CBA and we will adopt the provisions that they assist you with. I am sure they will be much more comprehensive, and I apologize for the paucity of the brief I am putting before you today.

This bill extraordinary for us, in the defence bar, to see all the changes in criminal legislation that are coming down and that you have been dealing with in the last little while. Bill C-15A has been the product of considerable consultation. I see representatives of the Department of Justice here today, who we consulted with on behalf of the Canadian council on this bill, and there are many provisions in this bill that are welcome.

We feel that the use of electronics in the criminal justice system brings us into the 21st century. We very much welcome the ability for counsel to be designated by an accused and, therefore, an accused person appearing by counsel. These provisions will expedite the important work of our courts and we applaud these provisions and support them wholeheartedly. There are complaints about the slowness of the criminal justice system and I can tell you that one of the problems are the intake and the many appearances that do not accomplish anything.

If we can relieve the necessity of the accused being there, giving up their time at work and things like that, until we will really ready to get started, I think that is very important and the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été confiée l'étude du projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 11 h 01 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, je constate que nous avons le quorum. La séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant ouverte. Aujourd'hui, nous allons poursuivre notre examen du projet de loi C-15A, et nous accueillons comme témoin M. Trudell, président du Conseil canadien des avocats de la défense.

M. William M. Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense: Au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, je tiens à vous remercier de nous offrir ainsi la possibilité de comparaître devant votre comité.

Nous avons préparé un court mémoire. Je regrette que les représentants de la Criminal Lawyers' Association et de l'Association du Barreau canadien ne soient pas présents ici aujourd'hui. Je crois comprendre que ceux de l'ABC comparaîtront la semaine prochaine, ce qui m'amène à vous demander de prendre en considération les points de vue de l'Association du Barreau canadien et de la Criminal Lawyers' Association, laquelle se fera représenter, j'imagine, par l'ABC, et à vous dire que nous ferons nôtres leurs recommandations. Je suis sûr que leur mémoire sera beaucoup plus élaboré que le nôtre, et je m'excuse de ce que celui que nous vous soumettons aujourd'hui ne soit pas plus consistant.

Il nous apparaît extraordinaire à nous, les avocats de la défense, de constater tous les changements qu'on se propose d'apporter au droit pénal et dont vous êtes saisis depuis quelque temps. Le projet de loi C-15A est l'aboutissement d'une vaste consultation. Je vois qu'il y a ici aujourd'hui des représentants du ministère de la Justice, avec qui nous avons eu l'occasion de nous entretenir, au nom du Conseil canadien, à propos de ce projet de loi qui contient de nombreuses dispositions auxquelles nous applaudissons.

Nous estimons que l'utilisation des moyens électroniques dans le système judiciaire pénal nous propulse dans le XXI^e siècle. Nous accueillons très favorablement le fait qu'on permette à l'accusé de désigner un avocat pour le représenter et, partant, de comparaître par l'intermédiaire de ce dernier. Étant donné que ces mesures contribueront à accélérer les importants travaux de nos tribunaux, nous y applaudissons et les appuyons sans réserve. On se plaint souvent de la lenteur de notre système de justice pénale; or, je puis vous dire que ce problème tient en partie à la façon dont les causes sont instruites ainsi qu'aux nombreuses comparutions inutiles.

Si on peut rendre moins nécessaire la présence de l'accusé tant que nous ne sommes pas vraiment prêts à procéder, autrement dit le laisser vaquer à ses occupations entre-temps, je crois que ce

use of electronics will also enhance the ability of the courts to run much better.

The ministerial reviews regarding miscarriages of justice is a reflection of a real problem that we have in this country with wrongful convictions. I make these comments to come back to the one part of the bill that we are very concerned about.

The Criminal Lawyers Association and the CCCDL at one point hoped that a provision would be set up that was completely independent of the Attorney General, but the Attorney General's proposals in this bill are perhaps a good start.

You may hear submissions next week from others who feel that the outside independent investigative process and commissioner, if I can use that word, ensures the independence and accountability in relation to these examinations. However, this is a good first step in relation to addressing the real issues about miscarriages of justice. It seems that the minister can delegate an inquiry process that we think is a positive one, and we urge it to be used. We hope it never has to be used, but we believe it is a first and good start.

What is of real concern to the Canadian council is "Procedures before Preliminary Hearing, which amends section 536.2 on page 18 of the bill. The preliminary hearing is probably one of the most important vehicles in the criminal justice system because it allows for the early resolution of many charges. In other words, a preliminary hearing, properly conducted, can be an invaluable tool both to the defence and the Crown. From the point of view of the defence, it is the only vehicle where we can find out prior to trial important pieces of evidence. I like to say to my clients and people that defending a criminal case is like performing an operation for a doctor. You get all the X-rays and then you know whether the operation is necessary and where to operate.

The preliminary hearing is the best example, if I can use that X-ray analogy, in the criminal justice system. You would not want a doctor to perform an operation unless he had X-rays. For the defence, the preliminary hearing allows us to find information, to examine under oath, to make sure that there is an examination, and proper disclosure of the case.

A number of years ago, the Supreme Court of Canada passed the case of *Stinchcombe*, and *Stinchcombe* really set the high water mark for disclosure. It is erroneous to think that now that we have *Stinchcombe* we do not need the preliminary hearing as

sera une très importante amélioration, sans compter que l'utilisation des moyens électroniques permettra également à la cour de fonctionner plus rondement.

Les dispositions habilitant le ministre de la Justice à demander une révision lorsqu'il y a allégation d'erreur judiciaire illustrent que nous avons un problème réel au Canada en ce qui concerne les condamnations injustifiées. Si je vous dis cela, c'est que j'aimerais revenir sur le volet de ce projet de loi qui nous préoccupe tout particulièrement.

La Criminal Lawyers' Association et le CCAD espéraient à un moment donné que le projet de loi comporterait une disposition instituant une procédure complètement indépendante de l'intervention du procureur général, mais les propositions touchant le rôle du procureur général qu'on retrouve dans ce projet de loi sont peut-être un bon départ.

Vous allez probablement entendre, la semaine prochaine, des témoins qui vous diront qu'ils ont le sentiment que la procédure d'enquête extérieure indépendante et l'intervention d'un commissaire, si je peux employer ce terme, suffiront à assurer l'indépendance et le respect de l'obligation de rendre compte au regard de ces révisions. Nous estimons toutefois qu'il s'agit là tout au plus d'un premier pas dans la bonne direction dans la recherche de solutions aux problèmes réels qui se posent concernant les erreurs judiciaires. Le ministre semble habilité à déléguer le pouvoir d'effectuer une enquête, ce qui nous apparaît indiqué, et nous souhaitons fortement qu'on n'hésite pas à se servir au besoin de cette disposition. Nous espérons qu'on n'aura jamais à le faire, mais nous croyons que ce c'est un premier pas dans la bonne voie.

Ce qui préoccupe vraiment le Conseil canadien, c'est la disposition intitulée «Procédures précédant l'enquête préliminaire», qui modifie l'article 536.3, à la page 18 du projet de loi. L'enquête préliminaire est probablement l'un des outils les plus importants du système de justice pénale, car elle permet de trouver une solution précoce dans le cas de nombreuses accusations. Autrement dit, une enquête préliminaire dûment menée peut se révéler fort utile tant pour la défense que pour la poursuite. Pour la défense, elle est le seul moyen qui puisse lui permettre de découvrir en temps opportun certains éléments de preuve qui pourraient avoir une influence importante sur l'issue du procès. J'aime dire à mes clients et aux gens que, pour un avocat, défendre un accusé dans une cause pénale, c'est un peu comme pratiquer une opération pour un chirurgien. Pour pouvoir établir si l'opération s'impose et où il doit intervenir précisément, le chirurgien prend toutes les radiographies nécessaires.

Dans le système de justice pénale, l'enquête préliminaire s'apparente de près à la prise de radiographies en chirurgie. Vous ne voudriez pas qu'un médecin procède à une opération sans avoir pris de radiographies. Pour la défense, l'enquête préliminaire est précieuse, car elle permet à l'avocat de réunir l'information pertinente, d'interroger des témoins sous serment, de s'assurer qu'il y a eu examen des faits et que les éléments au dossier ont été dûment divulgués.

Il y a un certain nombre d'années, la Cour suprême du Canada a rendu, dans l'affaire *Stinchcombe*, un arrêt qui a établi clairement la limite en ce qui concerne l'obligation de divulgation. Ce serait une erreur que de croire que, maintenant que nous avons

much. There are people, for instance, in British Columbia, who would say, "*Stinchcombe, Stinchcombe*, we always made full disclosure." There are people perhaps in New Brunswick who would say there are different sort of forms of disclosure, but *Stinchcombe* said that disclosure must be given.

However, that is not enough or may not be enough in relation to the important opportunity to examine witnesses.

The defence gets a chance to find out what the case is all about. The statistics show that after preliminary hearings cases are often resolved. In other words, it is a real opportunity the defence counsel to inform his client that the Crown's case is strong, but it is not strong in this area. It relieves the necessity for an expensive trial.

From the Crown's point of view, it does two things: It allows the Crown to examine the case to ensure that they are prosecuting properly, and it allows them to see what strengths and weaknesses the case has.

For the state, it ensures that an accused person should not go to trial if there is no evidence that a jury could consider.

It is an important screening out process. You know of all those cases where we have horrific but wonderful examples of preliminary hearings. The best one that comes to mind is the preliminary hearing in relation to the deaths at the Hospital for Sick Children in Toronto when Susan Nells was charged. This poor woman was identified in the press as a baby killer. However, after a lengthy and properly conducted preliminary hearing, it was discovered that there was no evidence to be found. The preliminary hearing created an amazing result and proves that the criminal justice system works.

There is a lot of anecdotal evidence. The Crowns will tell you about the terrible preliminary hearings where defence counsel get up and does a cross-examination and wastes the court's time; bad cases and bad lawyers should not change the law. However, there are defence counsels who may say to you, "The Crown was hiding evidence on us, and if it was not for the preliminary hearing we would have not known about it." So there is a real balance.

Let us look at the provisions in this bill. We are concerned that these provisions have been enacted as a result of the anecdotal evidence that witnesses are being abused, preliminary hearings are taking too long and the system cannot afford it. I would ask you, honourable senators, to ask those proponents of significant changes to the preliminary hearing to produce the statistics. I think

l'arrêt *Stinchcombe*, l'enquête préliminaire n'est plus nécessaire au même titre qu'auparavant. En Colombie-Britannique, par exemple, d'aucuns disent que, depuis l'arrêt *Stinchcombe*, nous prenons toujours soin, de toute façon, de tout divulguer. Il se peut qu'au Nouveau-Brunswick, il y ait des gens pour affirmer qu'il existe diverses formes de divulgation, mais l'arrêt *Stinchcombe* a dit qu'il doit toujours y avoir divulgation des éléments pertinents.

Toutefois, cette obligation de divulgation peut n'être pas suffisante par rapport à l'importante possibilité d'interroger des témoins.

L'enquête préliminaire permet à la défense de bien cerner l'affaire. Les statistiques montrent qu'après l'enquête préliminaire, l'affaire aboutit souvent à un règlement. Autrement dit, l'enquête préliminaire donne parfois vraiment à l'avocat de la défense la chance d'informer son client que l'argumentation de la poursuite est solide, mais que celle de la défense ne l'est pas, ce qui évite aux parties de s'engager inutilement dans un procès coûteux.

Du point de vue de la poursuite, l'enquête préliminaire permet au procureur d'étudier le dossier pour s'assurer qu'il y a bel et bien lieu d'intenter ce procès et lui donne l'occasion de constater les forces et faiblesses de ses arguments.

Pour l'État, l'enquête préliminaire permet d'éviter qu'une affaire soit instruite contre un accusé si la poursuite n'a pas suffisamment d'éléments de preuve à porter à l'attention d'un jury.

L'enquête préliminaire est un précieux moyen de clarifier les choses. Il n'y a qu'à songer à toutes ces terrifiantes affaires qui sont venues illustrer merveilleusement l'utilité de l'enquête préliminaire. Le meilleur exemple qui me vienne à l'esprit, c'est celui de l'enquête préliminaire dans l'affaire Susan Nells, qui avait été accusée en rapport avec une série de morts suspectes à l'hôpital pour enfants de Toronto. Cette pauvre femme avait été présentée par la presse comme étant une tueuse d'enfants. Toutefois, après une longue enquête préliminaire dûment menée, on en avait conclu à l'absence de preuves suffisantes. L'enquête préliminaire avait alors donné des résultats étonnants et prouvé que le système de justice pénale fonctionnait bien.

On invoque à ce sujet une foule d'exemples ponctuels. Les avocats de la poursuite vous parleront d'épouvantables audiences préliminaires où l'avocat de la défense se lève et procède à un contre-interrogatoire qui fait perdre du temps à la cour; ce n'est toutefois pas en fonction des mauvaises causes et des mauvais avocats qu'on devrait changer les lois. Il y a, par contre, des avocats de la défense qui vous donneront des exemples de cas où la poursuite avait caché des éléments de preuve dont la défense n'aurait jamais pu prendre connaissance s'il n'y avait pas eu d'enquête préliminaire. Donc, il y a vraiment un certain équilibre à cet égard.

Voyons ce que prévoit sur ce chapitre le projet de loi. Nous craignons que les dispositions pertinentes qu'il renferme n'aient été proposées que sur la base de cas isolés où des témoins auraient été malmenés, où l'enquête préliminaire se serait éternisée à un point que le système judiciaire ne saurait souffrir. Je souhaiterais que les membres de votre comité demandent à ceux qui réclament

you would find that the statistics indicate that preliminary hearings are useful mechanisms.

Yesterday, I spoke to Sue Cooper from Nunavut. She is on our board. She looked at the bill and sent me her comments. She said that the preliminary hearing is important where she lives because they have to travel long distances with expensive jury trials. She said that the preliminary hearings do not take any more time, they last about 45 minutes and they are done in the ordinary court docket. She commented that they are concerned up there as preliminary hearings are looked upon as a cost saver.

This provision does not do away with preliminary hearings; preliminary hearings are still there, but you have to ask for them. Then you have to indicate what witnesses you may want to call, and highlight what the defence may be. In other words, no one will say to me, "Tell me what your defence is," but it may very well be that there is disclosure provided for in the proposed sections 536.3 and 536.4 that we may not want to give.

Right across the country there are management meetings, or pre-trial conferences, that occur between counsel and judges. In Ontario, and in other provinces, you cannot schedule a case that will take any more than an hour without having a pre-trial. Informal management meetings are taking place. There are rules that apply. Some provinces do not have these pre-trials.

In Ontario how long a preliminary hearing will take is defined. Counsel talks about what witnesses the Crown needs to call. Management hearings are taking place. Proper management of the courts will not necessitate some of the provisions of this bill.

Let me just suggest a couple of things. Clause 28 of the bill which deals with section 537(1)(i) states:

(i) regulate the course of the inquiry in any way that appears to the justice to be consistent with this Act and that, unless the justice is satisfied that to do so would be contrary to the best interests of the administration of justice, is in accordance with any admission of fact or agreement recorded under subsection 536.4(2) or agreement made under section 536.5;

That may be acceptable. However, in our respectful submission we believe it to be a very dangerous proposed section.

I refer to clause 28(3), which states:

des changements importants aux dispositions relatives aux enquêtes préliminaires de produire des statistiques à cet égard. Ces statistiques vous permettraient de constater que les enquêtes préliminaires sont utiles.

Hier, je me suis entretenu avec Sue Cooper, du Nunavut. Elle est membre de notre conseil d'administration. Elle a pris connaissance du projet de loi et m'a fait part de ses observations. Elle m'a dit que, là où elle vit, les enquêtes préliminaires sont importantes, car elles permettent d'éviter aux parties de longs trajets, lesquels sont particulièrement coûteux lorsque le procès se tient devant juge et jury. Selon elle, les enquêtes préliminaires ne prennent plus beaucoup de temps, tout au plus 45 minutes, et elles s'inscrivent dans le cadre du rôle ordinaire des causes. Elle m'a fait la remarque qu'on s'inquiète dans son coin de certaines dispositions du projet de loi, étant donné que les gens de sa région considèrent les enquêtes préliminaires comme permettant de réduire les coûts des procédures judiciaires.

La disposition du projet de loi à cet égard n'abolit pas les enquêtes préliminaires; il pourra y en avoir encore, mais il faudra en faire la demande. La partie demanderesse devra ensuite indiquer quels témoins elle voudra entendre et donner les grandes lignes des arguments qu'elle invoquera. Autrement dit, personne ne me dira de dévoiler l'entier des arguments de ma défense, soit, mais il pourrait fort bien arriver qu'en vertu des articles 536.3 et 536.4, je sois forcé de révéler des éléments que je préférerais ne pas divulguer.

Dans tout le pays, il se tient entre les avocats et les juges des rencontres de gestion des cas, ou des conférences préparatoires à l'instruction. En Ontario, et dans d'autres provinces, on ne peut instruire une cause dont l'audition prendra plus d'une heure sans qu'il y ait eu d'étape préparatoire à l'instruction. Des rencontres informelles ont lieu. Il y a des règles qui s'appliquent à cet égard. Certaines provinces n'ont pas de telle procédure de rencontre préalable à l'instruction de la cause.

En Ontario, la durée de l'audience préliminaire est établie à l'avance. Les avocats précisent quels témoins ils veulent interroger. Les parties se rencontrent pour une séance de gestion du cas. Certaines des dispositions de ce projet de loi ne sont pas nécessaires pour assurer la bonne marche du processus judiciaire.

J'aimerais simplement formuler ici deux ou trois recommandations. L'article 28 du projet de loi, qui fait référence au sous-alinéa 537(1)(i), dit:

(i) régler le cours de l'enquête de toute manière qui lui paraît désirable et qui n'est pas incompatible avec la présente loi et, sauf s'il est convaincu que cela ne servirait pas au mieux l'intérêt de la justice, est en conformité avec tout aveu et tout accord consignés au dossier en application du paragraphe 536.4(2) avec ou tout accord intervenu au titre de l'article 536.5;

Cela peut être acceptable. Cependant, nous soutenons respectueusement que l'alinéa proposé nous apparaît très dangereux.

Permettez-moi de vous référer au paragraphe 28(3) qui dit ceci:

(3) Section 537 of the Act is amended by adding the following after subsection (1):

(1.1) A justice acting under this Part shall order the immediate cessation of any part of an examination or cross-examination of a witness that is, in the opinion of the justice, abusive, too repetitive or otherwise inappropriate.

I cannot speak for judges. However, in my respectful submission, this is almost insulting to judges. They have the power to control their courts. They have the power to restrict lengthy cross-examinations. This provision in the Criminal Code will result in application across the country that is not balanced. It opens the door to abuse. It restricts an accused's right to have a full and fair hearing.

Honourable senators, this is there for the bad cases and it is not needed. This section is the anecdotal section. It is placed in the bill because of a couple of highly publicized cases in which defence counsel cross-examined witnesses *ad nauseam* and this resulted in a cry that the preliminary hearing is being abused. It is anecdotal, is not correct, and it is not necessary.

If I have a victim in the witness stand and I am cross-examining that witness in an abusive or repetitive way, I am doing nothing but damage to my client. Why do we need this provision?

In other words, a judge can look at this section and say, "You are not asking that question," whereas another judge may feel that the question is appropriate because it is subjective in relation to what that justice feels. He can order the immediate cessation of any part of an examination. Of course he can. He can do it now. This opens the door to an incredible interference with preliminary hearings by those judges and Crowns who respectfully submit that preliminary hearings are a waste of time. It will be abused. We are vehemently against this section.

I refer now to subsections 540(7), (8) and (9). We believe that these subsections should not be in the Criminal Code. Subsection (7) states:

A justice acting under this Part may receive as evidence any information that would not otherwise be admissible but that the justice considers credible or trustworthy in the circumstances of the case, including a statement that is made by a witness in writing or otherwise recorded.

The proposed subsection 540 (9) of the bill states:

The justice shall, on application of a party, require any person whom the justice considers appropriate to appear for examination or cross-examination with respect to information intended to be tendered as evidence under subsection (7).

(3) L'article 537 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit:

(1.1) Lorsqu'il estime qu'une partie de l'interrogatoire ou du contre-interrogatoire est abusive, trop répétitive ou contre-indiquée, le juge de paix agissant en vertu de la présente partie en ordonne la cessation.

Je ne saurais parler au nom des juges. Je vous ferai toutefois respectueusement remarquer que ces dispositions nous apparaissent presque insultantes pour les juges. Ceux-ci ont les pouvoirs voulus de diriger leurs tribunaux comme ils l'entendent. Ils ont le pouvoir de mettre un terme aux contre-interrogatoires qui se prolongent indûment. L'introduction de cette disposition dans le Code criminel entraînera dans l'ensemble du pays des applications qui ne seront pas uniformes. Elle ouvre la porte à des abus. Elle restreint le droit d'un prévenu à une défense pleine et entière.

Madame et messieurs les membres du comité, cette disposition a été incluse dans le projet de loi pour remédier à certains abus qui n'étaient qu'exceptionnels, et elle n'est pas nécessaire. Elle se fonde sur des faits anecdotiques. Elle figure dans le projet de loi en raison de deux ou trois causes largement médiatisées où l'avocat de la défense a contre-interrogé des témoins à n'en plus finir. L'affaire a suscité une foule de protestations, et on en a conclu que la procédure d'enquête préliminaire donnait lieu à des abus. Il s'agit de cas particuliers, et il est incorrect et inutile qu'on se serve de ce genre d'exemples pour modifier la loi.

Si je contre-interroge de manière abusive ou répétitive une victime à la barre des témoins, je ne puis que faire tort à mon client. Alors, pourquoi avons-nous besoin de cette disposition?

En d'autres termes, en se fondant sur cet article, un juge peut dire que telle question est inconvenante, alors qu'un autre juge peut fort bien trouver la même question appropriée. Ce genre de jugement est tout à fait subjectif. Le juge peut ordonner la cessation immédiate de tout volet d'un interrogatoire. Évidemment, vous me direz qu'il peut déjà le faire avec la loi actuelle. Il reste que cette disposition ouvre la porte à une incroyable ingérence dans les enquêtes préliminaires de la part de juges ou d'avocats de la poursuite qui estiment que les enquêtes préliminaires sont une perte de temps. On abusera de cette disposition. Nous nous élevons avec la dernière énergie contre cette disposition proposée.

J'attire maintenant votre attention sur les paragraphes 540(7), (8) et (9) qui, à notre avis, ne devraient pas figurer dans le Code criminel. Le paragraphe (7) dit:

Le juge de paix agissant en vertu de la présente partie peut recevoir en preuve des renseignements par ailleurs inadmissibles qu'il considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce, y compris une déclaration d'un témoin faite par écrit ou enregistrée.

Le paragraphe 540(9) du projet de loi dispose:

Sur demande faite par une partie, le juge de paix ordonne à toute personne dont il estime le témoignage pertinent de se présenter pour interrogatoire ou contre-interrogatoire sur les renseignements visés au paragraphe (7).

This means that the Crown can say, "I will just introduce the doctor's letter. I will put the doctor's letter in and it is inappropriate for my friend to be asking for the doctor to appear under the proposed subsection (9)." This is another door to an expeditious preliminary hearing. We will have preliminary hearings by paper. What does this mean? What are the issues that a court will consider in deciding whether they will allow someone's evidence to be given by paper? Holidays? Travel? Absolutely, it will be abused. That is not right. If that proposed section stays, then subsection 540(9) must read:

the justice shall, on application of a party, require any person to appear for examination

and not read:

any person whom the justice considers appropriate.

The justice is not deciding about this case. In my respectful submission, this, again, is anecdotal and it is for the bad cases.

We respectfully submit that the preliminary hearing does not need to be changed. We believe that the preliminary hearings should reflect nationally what is going on. What is going on now in the nation is defence counsels are getting together with Crowns because of pre-trials that exist and working out how long cases will take and they are getting rid of the necessity for calling witnesses. The thrust, I am sorry to say, of this bill is that it is inconvenient for witnesses to have to come to court and testify on more than one occasion.

No one wants to put a victim through the necessity of having to testify and every defence counsel and Crown feels the same way. We have something else, however, and that is the presumption of innocence. The preliminary hearing is not in place for the witness. No matter how horrifically that witness has suffered, the preliminary hearing is there for the administration of justice to ensure that cases do not go forward that should not go forward. These proposed sections are an attempt to manage what is being managed throughout this country. They are for the bad cases and for the provinces and jurisdictions that have not got it together to have management meetings and pretrial hearings.

This is not just a defence situation. Crown attorneys will tell you that the preliminary hearing is an invaluable, important tool. It is important that things can be accomplished by agreement. If the Criminal Code needs to say that counsel can agree on facts and on paper admissions, but the preliminary hearing must remain the same. The government will say, "We did not touch the preliminary. You still get a right to have your preliminary. All you have you to do is put your hand up and ask." That is not true. If you go through the bill, you see that there are considerable controls. If the key is to have expeditious justice and to get through the list, then, pass all these sections because that is what

Strictement, la poursuite pourra dire qu'elle va présenter la lettre du médecin, mais qu'elle ne permettra pas qu'en vertu du paragraphe (9) proposé, la défense fasse comparaître le médecin en question. Ce sera une autre façon d'expédier l'enquête préliminaire. Des enquêtes préliminaires s'effectueront par présentation de documents. Comment devons-nous interpréter cette disposition? Quels faits le tribunal prendra-t-il en considération pour décider s'il permettra que le témoignage de quelqu'un soit présenté par écrit? Les vacances? Le trajet à parcourir? Il ne fait aucun doute qu'on abusera de cette disposition dans les faits. Ce n'est pas correct. Si le paragraphe proposé 540(9) est maintenu, il devra être libellé comme ceci:

Sur demande faite par une partie, le juge de paix ordonne à toute personne de se présenter pour interrogatoire [...]

Et on devra biffer les mots suivants:

dont il estime le témoignage pertinent.

Ce n'est pas au juge qu'il appartient de décider de la pertinence du témoignage. À mon humble avis, cette disposition est fondée sur des faits anecdotiques et uniquement sur de mauvais cas particuliers.

Nous soutenons respectueusement que la procédure d'enquête préliminaire n'a pas besoin d'être changée. Nous croyons qu'elle doit refléter ce qui se passe actuellement à l'échelle nationale, à savoir que des avocats de la défense rencontrent ceux de la poursuite avant la tenue de l'enquête préliminaire et établissent ensemble combien de temps dureront les procédures et s'il y a lieu de faire comparaître certains témoins. Je suis désolé de devoir le dire, mais ce qui sous-tend ce projet de loi, c'est l'idée qu'il est dérangeant pour certains témoins de se présenter devant le tribunal et d'avoir à comparaître plus d'une fois.

Personne ne tient à ce qu'une victime ait à témoigner inutilement, et, là-dessus, les avocats de la défense et de la poursuite voient les choses de la même façon. Il y a toutefois un autre élément à prendre en considération, et c'est la présomption d'innocence. L'enquête préliminaire n'existe pas pour accommoder les témoins. Le témoin aurait-il eu à endurer d'horribles souffrances, il n'en demeurerait pas moins que l'enquête préliminaire existe pour vérifier si la poursuite doit vraiment être maintenue. Certaines dispositions proposées visent à réguler ce qui l'est déjà dans notre pays. Elles sont là en réaction à des cas isolés qui ont posé problème et pour compenser le fait que certaines provinces et zones de compétence n'ont pas pris soin de prévoir des séances de gestion des cas et des rencontres préparatoires à l'instruction.

L'enquête préliminaire ne sert pas les seuls intérêts de la défense. Les avocats de la poursuite vous diront eux aussi qu'elle est un outil précieux, voire inestimable. Il est important que le déroulement des procédures puisse faire l'objet d'ententes. Il faut que le Code criminel établisse que les avocats peuvent s'entendre sur les faits et sur les documents admissibles, mais l'enquête préliminaire doit demeurer ce qu'elle est. Les représentants du gouvernement vous diront qu'on ne retire pas la possibilité de tenir des enquêtes préliminaires, qu'on y aura encore droit, pourvu qu'on en fasse la demande. Ce n'est pas exact. Si vous regardez de près le contenu du projet de loi, vous allez constater qu'on se

will happen. There will be lots of cases that go a lot faster, but what will you have at the other end? You will have expensive, long drawn-out adversarial trials because things were not rooted out in the first instance.

There is provision in this bill for the court to make rules, including rules governing the preliminary hearing. That is okay. They are making them now. However, you must have standard procedures across the country in relation to how a preliminary hearing is conducted. Judge A will say that it is going too far and judge B will say nothing. In other words, it will be applied inconsistently across the country.

This is so unnecessary because we, who work in this system, all know that the courts must be managed. You must manage your time efficiently. The way to manage it is not to have justices saying that you are going to far and that counsel is taking too long. It will not work that way. It will result in the use of the other section that we started to talk about, namely, ministerial reviews, because there will be wrongful convictions. There will be miscarriages of justice because disclosure still does not take place across this country. We are learning it every day.

You might be getting tired of defence counsel coming here and talking about wrongful convictions, but they keep coming, for example, in the *Sophonow* case and in the inquiry by Mr. Justice Cory. There is a real problem in terms of getting all the stakeholders in the system to understand that you must put it all on the table. You do not hide things. You do not hold back. The preliminary hearing is the major tool for the purposes of doing that.

I should also like to deal with clause 27 at page 19, which amends subsection 536.4(2). It does not read properly. It is the position of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers that the proposed sections 536.3 and 536.4 should be deleted, along with the other sections I have indicated. They are not necessary. The proposed subsection reads:

536.4(2) When the hearing is completed, the justice shall record any admissions of fact agreed to by the parties and any agreement reached by the parties

It must be clear that it is for the preliminary. Admissions are made at preliminaries but they are only for preliminary hearings. I would not want this to be taken as it reads, namely, that I can make an admission that binds for later on. All kinds of admissions are made at preliminary hearings, for instance, the witness's curriculum vitae, his or her expertise, the facts about the drugs, the fact that there was no issue of continuity. All kinds of

réserve le droit d'exercer considérablement de contrôles. Si ce qu'on vise surtout, c'est de rendre la justice expéditive et d'en finir au plus tôt avec toutes ces causes inscrites au rôle, alors adoptons tous ces articles proposés parce que c'est effectivement ce qui va se produire. On pourra procéder rapidement à l'audition d'une foule de causes, mais qu'obtiendrons-nous au bout du compte? Nous nous retrouverons avec de coûteux et interminables procès adversatifs, car les causes auront été mal assises dès le départ.

Ce projet de loi prévoit que le tribunal pourra établir des règles, y compris des règles régissant la tenue de l'enquête préliminaire. C'est normal. La loi le permet d'ailleurs déjà. Il faudrait cependant que, dans l'ensemble du pays, les procédures définissant le déroulement des enquêtes préliminaires soient uniformisées. Le juge Untel trouvera qu'on va trop loin, alors que, dans des circonstances comparables, tel autre juge ne dira rien. Autrement dit, l'application de ces règles ne sera pas uniforme dans l'ensemble du pays.

Si cette disposition est inutile, c'est aussi parce que nous, qui travaillons dans le système, savons tous que le fonctionnement des tribunaux doit être régulé. Nous devons tous gérer efficacement notre emploi du temps. La façon de bien utiliser ce temps ne consiste pas à donner aux juges le pouvoir de dire que la défense va trop loin ou que l'avocat prend trop de temps. Ça ne doit pas fonctionner de cette manière, car, le cas échéant, on se verra obligé de recourir à cet autre article dont nous avons commencé à parler tout à l'heure, à savoir celui portant sur la révision par le ministre des cas de condamnation injustifiée. Il y aura des erreurs judiciaires, car il arrive encore que des faits ne soient pas divulgués dans notre pays. Nous sommes quotidiennement témoins de ce genre de choses.

Vous êtes peut-être las de voir des avocats de la défense se présenter ici pour vous parler de condamnations injustifiées, mais ils continuent de le faire, par exemple dans l'affaire *Sophonow* et dans l'enquête du juge Cory. On a vraiment du mal à amener tous les intervenants du système à comprendre qu'il faut tout mettre sur la table. Il ne faut rien cacher, ne rien retenir. L'enquête préliminaire est le meilleur moyen d'y parvenir.

J'aimerais également traiter de l'article 27 à la page 19, qui modifie le paragraphe 536.4(2). Il aurait fallu le libeller autrement. Le Conseil canadien des avocats de la défense est d'avis que les articles 536.3 et 536.4 proposés devraient être supprimés, tout comme les autres articles que j'ai déjà mentionnés, parce qu'ils ne sont pas nécessaires. Le paragraphe en question dit:

536.4(2) Une fois l'audience terminée, le juge de paix consigne au dossier tout aveu et tous points qui ont fait l'objet d'un accord entre les parties.

Il doit être clairement indiqué que c'est en vue de l'enquête préliminaire que ces aveux sont faits. Il se fait des aveux lors des enquêtes préliminaires, et ils ne valent que pour cette phase. Il ne faudrait pas qu'on prenne à la lettre le libellé de cette disposition, à savoir faire en sorte que l'aveu donné à cette étape lie son auteur pour plus tard. Toutes sortes de constatations sont faites à l'étape de l'audience préliminaire concernant, par exemple, le curriculum

admissions are made to get through preliminary hearings. That must clearly be in reference to the preliminary hearing.

At page 28, clause 49, which deals with section 606 of the act reads:

(1.1) A court may accept a plea of guilty only if it is satisfied that the accused

(a) is making the plea voluntarily; and

(b) understands

(i) that the plea is an admission of the essential elements of the offence,

(ii) the nature and consequences of the plea, and

(iii) that the court is not bound by any agreement made between the accused and the prosecutor.

Originally when this section was introduced, defence counsel asked: Why do you need this? Is this usurping the position of defence counsel, et cetera? We are not really concerned whether it satisfies the administration of justice that someone really understands the plea. Subparagraph (iii) states:

(iii) that the court is not bound by any agreement made between the accused and the prosecutor.

It is absolutely clear that a joint submission, to the judge by counsel does not bind the judge. The judge does not have to follow it. If that is all it means, that is fine. However, the trend has been, that the court should give great deference to a joint submission worked out between counsel.

I bring that to your attention because, as it reads, it is okay, but the spirit of the law is clear that a court should not interfere with an appropriate joint submission worked out by counsel.

Those are the main submissions that I would like to make about the bill. The bill is a move-ahead bill in many ways, but it is regressive in relation to the preliminary hearing. Someone has been tampering or tinkering with the preliminary hearing for years. The proof is that it is most important and a workable vehicle if run properly. All we need to do is have people get together to manage their time efficiently and you cannot legislate that.

The success of pretrial testimony has been remarkable. In the last five years, right across the country, the resolutions that have resulted because of a pretrial are remarkable as well. In my respectful submission, if you restrict the preliminary hearing by these sections, then you will have more problems down the line because things will not be discovered and cross-examinations will

vitae du témoin, son expérience, les faits concernant sa consommation de drogue, le fait qu'on ne décèle pas chez lui d'habitude de criminalité. Il y a toutes sortes d'aveux qui sont faits dans le cadre de l'enquête préliminaire. Il doit être clairement établi que ces confessions ne valent que pour l'étape de l'enquête préliminaire.

À la page 28, l'article 49, qui fait référence à l'article 606 de la loi, dit:

(1.1) Le tribunal ne peut accepter un plaidoyer de culpabilité que s'il est convaincu que les conditions suivantes sont remplies:

a) le prévenu fait volontairement le plaidoyer;

b) le prévenu:

(i) comprend que, en le faisant, il admet les éléments essentiels de l'infraction en cause,

(ii) il comprend la nature et les conséquences de sa décision,

(iii) sait que le tribunal n'est lié par aucun accord conclu entre lui et le poursuivant.

À l'origine, quand cet article a été présenté, les avocats de la défense se sont demandé, entre autres choses, pourquoi on avait besoin de cette disposition et si elle usurpait la position des avocats de la défense. En réalité, peu nous importe que l'administration de la justice soit convaincue que quelqu'un comprend vraiment le plaidoyer. Le sous-alinéa (iii) dit:

(iii) sait que le tribunal n'est lié par aucun accord conclu entre lui et le poursuivant.

Il apparaît tout à fait clairement qu'une proposition présentée conjointement au juge par les avocats ne lie pas le juge. Celui-ci n'a pas à en tenir compte. Si cette disposition ne signifie que cela, ça va. Cependant, ce qu'on observe généralement, c'est que le tribunal accorde une grande importance à des ententes conclues entre avocats de la poursuite et de la défense.

Je porte cette disposition à votre attention, car, telle qu'elle est libellée, ça va, mais il est clair, dans l'esprit de la loi, qu'un tribunal ne devrait pas rejeter une proposition sérieuse élaborée conjointement par les avocats des deux parties.

Ce sont là les principales observations que je tenais à formuler concernant ce projet de loi. Celui-ci apporte de nombreuses améliorations, mais il est régressif en ce qui touche les enquêtes préliminaires. Cela fait des années que d'aucuns s'emploient à remettre en question et à tenter de remanier les dispositions relatives à l'enquête préliminaire. Il est pourtant démontré que celle-ci est on ne peut plus importante et constitue un outil valable si on l'utilise convenablement. Tout ce qu'il faudrait, c'est que les intéressés s'entendent pour organiser efficacement leur emploi du temps, ce qu'on ne saurait obtenir par voie législative.

Les témoignages préalables au procès se sont révélés dans le passé remarquablement utiles. Depuis cinq ans, dans l'ensemble du pays, on a d'ailleurs observé un nombre impressionnant de règlements de causes grâce à la tenue d'audiences avant le procès. Je soutiens respectueusement que si l'on restreint les enquêtes préliminaires par l'adoption de ces articles, on se créera davantage

be confined. You will lengthen the trial, which means longer jury trials to ensure that we do not have to use those miscarriage of justice sections. In many respects, this is a bill that really moves forward and helps with the administration of justice. In other respects there are proposed sections that really concern us.

Senator Nolin: Thank you for your testimony today. We have learned from your expertise, and it has been very interesting.

Chairman, it would be appropriate to have statistics that reflect what the witness has said about the net effect of preliminary hearings. Could we have those statistics from the department? We would like the statistics broken down by provinces if possible. The witness mentioned the northern territories as being important. It would be nice to have a breakdown showing change of plea after a preliminary hearing and the statistics on when the Crown decides to withdraw its charge.

Mr. Trudell: There is a guideline that all Crown attorneys apply, and that is a reasonable prospect of conviction. That is different from the test at a preliminary hearing. However, you will often find that the Crown will tell you that after a preliminary hearing, they may find that they do not have a reasonable prospect of conviction. Then it is their duty not to go ahead with it.

Senator Nolin: I think it would be useful to have that.

The Chairman: We will transmit that to the department almost immediately, and hopefully they can get some information for us. We will not promise the whole thing.

Senator Nolin: You referred to the overall power of the court to maintain order and ensure that justice will be rendered properly in court. I am more accustomed to the civil court. However, I am sure there is a specific power in the code that gives that authority to the tribunal. Could you enlighten the committee and tell us where the power is referenced in Bill C-15A? Is it clause 28, which deals with section 537(1)(i)?

Mr. Trudell: Yes.

Senator Nolin: If it is redundant in other another omnibus or catch-all power for the court, I would be glad to have that section of the code.

Mr. Trudell: I am referring to the inherent power and the powers of contempt. There is no question that if a lawyer goes too far, a judge will stop him from going any further. If the lawyer

de problèmes plus tard parce qu'il y aura des faits qui ne seront pas révélés et que les contre-interrogatoires seront limités. Ce faisant, on allongera la durée des procédures, car il faudra de plus longs procès devant juge et jury pour faire en sorte qu'on n'ait pas à recourir aux dispositions relatives aux erreurs judiciaires. À maints égards, ce projet de loi prévoit des mesures qui contribueront à améliorer l'administration de la justice. À d'autres égards, il propose de nouvelles dispositions qui nous inquiètent vraiment.

Le sénateur Nolin: Merci beaucoup de votre témoignage d'aujourd'hui. Nous nous sommes abreuvés à votre expérience et avons trouvé vos propos fort intéressants.

Madame la présidente, il serait souhaitable que nous ayons des statistiques qui reflètent ce que le témoin nous a dit à propos de l'utilité nette des enquêtes préliminaires. Pourrions-nous obtenir ces statistiques du ministère? Nous aimerions qu'elles soient ventilées par provinces, si possible. Le témoin a mentionné que les enquêtes préliminaires revêtent une importance toute particulière dans le cas des territoires du Nord. Il serait utile que nous obtenions une ventilation qui nous renseigne sur le nombre de changements de plaidoyer après l'enquête préliminaire ainsi que sur le nombre de cas où la poursuite a décidé de retirer ses accusations au sortir de cette phase.

M. Trudell: Il y a un critère que tous les procureurs appliquent, à savoir celui des motifs raisonnables de croire qu'il y aura condamnation. Ce critère est différent de celui qui s'applique à l'enquête préliminaire. Cependant, on constate souvent que les avocats de la poursuite font savoir, par suite de la tenue d'une enquête préliminaire, qu'ils estiment ne pas disposer de suffisamment de motifs raisonnables de croire qu'il y aura condamnation et que, de ce fait, ils croient de leur devoir de décider d'un non-lieu.

Le sénateur Nolin: Je crois qu'il nous serait utile d'obtenir ces statistiques.

La présidente: Nous allons transmettre votre demande au ministère presque immédiatement, et nous espérons pouvoir obtenir cette information, du moins en partie. Je ne saurais toutefois vous promettre qu'elle sera complète.

Le sénateur Nolin: Vous avez fait référence au pouvoir général du tribunal de maintenir l'ordre et de veiller à ce que la justice soit dûment rendue. J'ai davantage l'habitude du tribunal civil. Cependant, je suis sûr que le Code attribue expressément ce pouvoir au tribunal. Pour éclairer le comité, pourriez-vous nous dire à quel endroit du projet de loi C-15A il est fait référence à ce pouvoir. Est-ce à l'article 28, qui modifie le sous-alinéa 537(1)(i) du Code criminel?

M. Trudell: Oui.

Le sénateur Nolin: Si cette disposition fait double emploi avec un autre pouvoir général qui est conféré au tribunal, j'aimerais savoir dans quel article du Code criminel il en est question?

M. Trudell: Ce à quoi je fais référence, c'est au pouvoir inhérent de la cour et à son pouvoir de sanction pour outrage au tribunal. Il ne fait pas de doute que, si un avocat va trop loin, un

continues to go on, he is walking into the potential of being charged with contempt. That happens.

The reality of the situation is that if a judge tells a lawyer that he is going to far then he will stop or ask that he can go just a little farther. There is obviously the power to hold counsel in contempt, but the reality is that most lawyers who stand in front of courts represent clients, not themselves, will stop and take guidance from the court. It is the same here in the senate. If you say, "Mr. Trudell, we have heard too much, and you are going on too long," I will stop.

The Chairman: I generally say that to senators, not witnesses.

Senator Nolin: I am a civil lawyer from Quebec, and in our code, there is specific clause giving that authority to the judge. However, I understand your point.

I want it go specifically to proposed sections 536.3 and 536.4 and the plea you have made to delete those sections. Would you explain to the committee how is it working now and how it is intended to work? I refer specifically to that request from either party to go through the preliminary hearing. Please tell us how it can affect the proper delivery of justice. Reading those sections, it appears that the only evidence produced at the preliminary hearing will be that evidence which is specifically requested. Do I understand this properly?

Mr. Trudell: Yes.

Senator Nolin: It should be the reverse.

Mr. Trudell: That is correct.

Senator Nolin: I ask for a preliminary hearing, and the Crown provides the evidence?

Mr. Trudell: The Criminal Code provides for a preliminary hearing in cases that are indictable and not in the absolute jurisdiction of a provincial court judge. You have an automatic right to a preliminary hearing and a right to waive that preliminary hearing. Why are these sections necessary? If we did not have these sections, would that mean we could not have a preliminary any more? No. These sections say that if you want a preliminary, you have to ask for it. Then you have to say why you want it. Then you have to say whom you want called to give evidence. Then I will decide whether it is appropriate.

This is a legislated way of reducing the use of a preliminary hearing, but it is also a legislative way of managing the system. I see it as an interference with the preliminary hearing. I can do this right now. Let us say that I am going to have a preliminary hearing and you are the judge. You suggest a pretrial and I tell you that I am only going to need two days of your time or, that I will

juge prendra soin de l'empêcher de poursuivre. Si l'avocat s'entête, il risque de se voir accusé d'outrage au tribunal, ce qui arrive parfois d'ailleurs.

En réalité, dans ce genre de situation, quand le juge indique à l'avocat qu'il va trop loin, généralement, ce dernier s'arrête là, ou il demande au juge l'autorisation d'aller juste un peu plus loin dans le même sens. Le juge a bien sûr ce pouvoir de déclarer un avocat coupable d'outrage au tribunal, mais, dans les faits, la plupart des avocats qui se présentent devant la cour pour représenter des clients, et non eux-mêmes, s'arrêteront là et se conformeront aux instructions du juge. Il en va d'ailleurs de même ici au Sénat. Si vous me dites: «Monsieur Trudell, vous en avez trop dit et vous allez trop loin», je vais me ranger.

La présidente: Normalement, ce sont des choses que je dirais aux sénateurs et non aux témoins.

Le sénateur Nolin: Je suis un avocat civiliste du Québec, et, dans notre code, il y a un article qui confère expressément cette autorité au juge. Je comprends toutefois votre point de vue.

Je vous renvoie maintenant précisément aux articles 536.3 et 536.4 proposés et à votre prise de position en faveur du retrait de ces articles du projet de loi. Pourriez-vous expliquer aux membres du comité comment on procède actuellement à cet égard et comment on procédera si ces articles sont adoptés. Je songe particulièrement à cette demande d'enquête préliminaire qui doit être faite par l'une ou l'autre des parties. Auriez-vous l'obligeance de nous expliquer comment ces articles peuvent nuire à la bonne marche du processus judiciaire. À la lecture de ces articles, on serait porté à croire que les seuls éléments de preuve qui peuvent être produits à l'étape de l'enquête préliminaire seraient ceux qui sont expressément demandés. Ai-je bien compris?

M. Trudell: Oui.

Le sénateur Nolin: Ce devrait être l'inverse.

M. Trudell: C'est juste.

Le sénateur Nolin: Je demande la tenue d'une enquête préliminaire, et la poursuite produit les éléments de preuve?

M. Trudell: Le Code criminel prévoit la tenue d'une enquête préliminaire dans les affaires de délit criminel qui ne relèvent pas de la compétence absolue d'un juge d'une cour provinciale. C'est donc dire que le Code prévoit actuellement le droit automatique à une enquête préliminaire de même que le droit de renoncer à une telle enquête. Pourquoi les articles proposés sont-ils nécessaires? Sans l'adoption de ces articles, perdriions-nous notre droit à une enquête préliminaire? Non. Ces articles prévoient que, si vous souhaitez la tenue d'une enquête préliminaire, il vous faut la demander. Puis, il vous faut indiquer pourquoi vous la souhaitez. Vous devez ensuite préciser qui vous désirez interroger à cette étape. C'est seulement alors que le juge peut décider s'il autorise une enquête préliminaire.

Il s'agit là d'une mesure législative qui a pour effet de limiter le recours à une enquête préliminaire et également une façon de réguler le système par voie législative. J'y vois une limitation du recours à l'enquête préliminaire. On peut déjà faire tout cela. Disons que vous êtes le juge, et moi, l'avocat. Je demande qu'il y ait enquête préliminaire. Vous suggérez qu'il y ait audience

need six weeks of your time and I tell you why. You ask the Crown who he is going to call and then you ask me if I want to hear anyone else. I name whom I want to hear and the Crown makes him available. The Crown might object to the number of people that I want to call and the judge may question it also. This is the essential point. I agree with their objections and we leave. That is it. It happens all the time. It is called a pretrial. Under this proposed legislation you are required to ask for the pretrial.

You are required to answer questions, and you are right, it is not me who is trying to prove something, it is the Crown who is saying that they have evidence against this accused. In my respectful submission, that opens door to expediency. It is not necessary. It is trying to legislate management. If the court says you can have rules, including rules about how the preliminary hearing is to be run, that is all we need to do here.

Senator Nolin: I have a question on the latter suggestion you have made concerning the deletion of the proposed subsections 540(7) and 540(9). I want you to tell us if those amendments can affect the possibility of a voir dire of a specific declaration that the Crown wants to use?

Mr. Trudell: I will try to understand the question. This provision, can shortcut the proper hearing and examination of witnesses in relation to issues of admissibility. Does that help?

Senator Nolin: If the defence asks for a declaration from the accused and the judge agrees, do those amendments limit the possibility to question the surrounding environment that led to the charge, what happened during the interrogation and the signing of the charge? Does it affect that?

Mr. Trudell: Absolutely. There is no question about it, because it leaves it up to a judge to decide what is appropriate and what he will take into consideration. A counsel in Nunavut yesterday said to me that they have such distances to travel, that their officers sometimes just cannot be there. It may very well be that he is quite a ways away from Iqaluit so we will do the procedure by paper. There is no question about it that it interferes with the examination around the admissibility issue that will be germane at the preliminary or at trial.

Senator Nolin: If it is not done at the preliminary hearing it will definitely be there at trial.

Mr. Trudell: That is correct.

antérieure au procès, et je vous dis que je n'aurai besoin de prendre que deux jours de votre temps, ou encore qu'il nous faudra prendre six semaines de votre temps, et je vous dis pourquoi. Vous demandez à l'avocat de la poursuite qui il entend faire comparaître, après quoi vous me demandez si j'aimerais entendre d'autres témoins. Je fournis les noms des personnes que j'aimerais interroger, et la poursuite enjoint ces personnes de comparaître. La poursuite peut s'objecter au nombre de personnes que je voudrais interroger, et le juge peut s'y objecter également. C'est là le point essentiel. Je tiens compte de leurs objections, et nous prenons congé les uns des autres. C'est tout. Cela se fait couramment. On appelle ça une audience antérieure au procès. La différence, c'est qu'avec la mesure proposée, il nous faudra demander cette audience.

Il me faudra alors répondre à des questions, et pourtant, vous avez raison, ce n'est pas moi qui cherche à prouver quelque chose, c'est la poursuite qui dit détenir des éléments de preuve contre le prévenu. Je soutiens respectueusement que cela ouvre la porte au recours à des expédients. Ces dispositions ne sont pas nécessaires. Elles visent à réguler le processus judiciaire par voie législative. Si le tribunal dit qu'il peut y avoir des règles, y compris des règles concernant le déroulement de l'enquête préliminaire, c'est tout ce dont nous avons besoin ici.

Le sénateur Nolin: J'ai une question à propos de la dernière suggestion que vous avez faite concernant le retrait des paragraphes 540(7) et 540(9) proposés. J'aimerais savoir si ces amendements peuvent limiter la possibilité de recours au voir-dire concernant une déclaration que la poursuite entendrait utiliser.

M. Trudell: J'espère que je comprends bien votre question. Cette disposition peut abrégér indûment la procédure d'audition et d'interrogatoire des témoins en rapport avec des questions de recevabilité des éléments de preuve. Cela répond-il un peu à votre question?

Le sénateur Nolin: Si la défense demande que le prévenu fasse une déclaration et si le juge y consent, l'adoption des amendements proposés limiterait-elle la possibilité de s'interroger sur les circonstances qui ont mené à la mise en accusation, sur ce qui s'est passé au cours de l'interrogatoire et au moment de la signature de l'acte d'accusation? Cette possibilité s'en trouverait-elle limitée?

M. Trudell: Absolument. Cela ne fait aucun doute, car il appartiendrait alors au juge d'établir ce qui convient et ce qu'il prendra en considération. Pas plus tard qu'hier, un avocat du Nunavut me disait que, dans sa région, les distances à parcourir sont tellement grandes que les policiers impliqués ne peuvent parfois même pas être présents. Il se peut fort bien qu'une personne concernée se trouve tellement loin d'Iqaluit qu'il nous faille procéder par écrit. Il va sans dire que cela constitue une entrave à l'examen de la recevabilité des éléments de preuve qui seront jugés pertinents au moment de l'enquête préliminaire ou du procès.

Le sénateur Nolin: Si on ne le fait pas lors de l'enquête préliminaire, on le fera sans aucun doute au procès.

M. Trudell: C'est exact.

Senator Nolin: Everyone will find out that someone did something wrong, and it is tainting the admissibility of the declaration.

Mr. Trudell: Not only that, but it is a waste of the time of the court and a waste of the jury's time. If you have a voir dire and you were not able to find out all this information at the preliminary, what will happen? You will delay the orderly process of a jury trial when you could have rooted this stuff out a lot earlier.

Senator Grafstein: Thank you for appearing before this committee. I always find your evidence informative and instructive, and in many instances I agree with you but today I do not.

Mr. Trudell: I do not know whether to thank you or not. That is the first time you have ever said that so I am coming back next week.

Senator Grafstein: Keep coming because many times you have persuaded this committee. We have moved amendments because of your persuasive arguments and you will see that in some of our reports and at least some our comments. Again, I want to commend you and your efforts because I always find them enlightening, careful, prudent and instructive, and many times I agree but in this instance I do not. Perhaps we can have an exchange to see if you can convince me otherwise.

I did practice criminal law over four decades ago and I found it a very useful and challenging experience. Many of the skills I noted amongst the prosecutors and defence lawyers were always instructive. My models in those days were G. Arthur Martin and Arthur Maloney two of the great criminal lawyers of all time, and I worked with them and against them. Another classmate of mine was Canada's outstanding legal theoretician and that is Dr. Martin Friedland who has done some intensive work on the Criminal Code and also on evidentiary matters relating to criminal practice. I must say that I have read all his books because he sends them to me and then demands a response, so it compels me as a friend to read and listen to what he has to say.

I have not had an opportunity to review all of the material, but just from memory it was Professor Friedland's view that preliminary inquiries were a problem, and he is written extensively on this issue.

The nature of the problem was exactly the problem that the minister has tried to adopt in this particular legislation, which is that it is an effective tool to sort out the facts, and to improve the efficiencies of the court without impugning or derogating from the rights of an accused. It is not only to be effective and efficient but also to be fair.

Le sénateur Nolin: Tout le monde découvrira que quelqu'un a fait une erreur, et la procédure visant à établir la recevabilité de la déclaration s'en trouvera viciée.

M. Trudell: Oui, sans compter qu'il en résultera une perte de temps pour le tribunal et pour le jury. Si, après un voir-dire, vous n'avez pas été en mesure de découvrir tous les faits pertinents à l'étape de l'enquête préliminaire, qu'arrivera-t-il? Vous allez retarder la procédure normale d'un procès devant juge et jury, alors que vous auriez pu obtenir cette information beaucoup plus tôt.

Le sénateur Grafstein: Merci de votre comparution devant notre comité. Je trouve toujours vos témoignages intéressants et instructifs, et, dans bien des cas, je suis d'accord avec vous, mais pas aujourd'hui.

M. Trudell: Je ne sais pas si je devrais vous remercier ou non. C'est la première fois que vous êtes amené à me dire ces choses, je vais donc vous revenir la semaine prochaine.

Le sénateur Grafstein: Continuez de nous revenir, car il vous est souvent arrivé de convaincre les membres de notre comité. Grâce à vos arguments persuasifs, nous avons proposé des amendements, et vous serez à même de le constater en prenant connaissance de certains de nos rapports ou, du moins, de certaines de nos observations. Encore une fois, je tiens à vous féliciter pour vos démonstrations, car je les trouve toujours éclairantes, soignées, réfléchies et enrichissantes. Très souvent, je suis d'accord avec vous, mais, cette fois-ci, ce n'est pas le cas. Peut-être qu'en en discutant, vous parviendriez à me faire changer d'idée.

J'ai pratiqué le droit pénal pendant plus de quarante ans, et c'est une expérience que j'ai trouvée fort utile et fort stimulante. J'ai toujours été impressionné de voir avec quelle habileté certains avocats de la poursuite et de la défense plaident leurs causes. Mes modèles à cette époque étaient J. Arthur Martin et Arthur Maloney, deux des plus grands criminalistes de tous les temps, et j'ai travaillé contre eux et avec eux. Un autre de mes confrères de classe qui est devenu l'un des plus éminents juristes canadiens, c'est le professeur Martin Friedland, qui a réalisé des recherches très fouillées à propos du Code criminel et des questions relatives à la preuve en droit pénal. Je dois dire que j'ai lu tous ses ouvrages, car il me les envoie pour que je lui fasse part de mes réactions, ce qui m'oblige, comme ami, à les lire et à être attentif à ce qu'il dit.

Je n'ai pas été en mesure de revoir toute la documentation pertinente, mais, de mémoire, je pense que le professeur Friedland était d'avis que les enquêtes préliminaires posaient problème, et il se trouve qu'il a écrit abondamment sur la question.

C'est précisément ce problème que le ministre a essayé de résoudre par cette mesure législative, qui vise à faire de l'enquête préliminaire un outil efficace pour départager les faits et pour améliorer l'efficacité des tribunaux sans porter atteinte aux droits d'un prévenu. Ces dispositions du projet de loi devraient se traduire non seulement par une plus grande efficacité, mais aussi par une plus grande justice.

It is clear that if you take a look at the civil experience, the courts were in a mess up until five years ago primarily because of delays in the courts and the improper use of discoveries. The courts in Ontario finally took hold, based on U.S. models that forced litigants to come to quick determination of the facts, to reduce the scope of the inquiries and to force lawyers to enter a tighter schedule. Now the court load on the civil side in Ontario has been drastically reduced. Justice delayed is justice denied and we do have justice in the civil courts.

Turning to the criminal courts, Senator Nolin and I were recently in Toronto when we were pursuing his view about legalizing marijuana, and we had some very interesting meetings there under his leadership. The chairman was there as well. What we discovered, and what I discovered subsequently, is one of the real problems that we have in Toronto is in the criminal courts. They are overloaded, overburdened, and they are struggling to deal with the caseloads they have before them.

One model that we encountered was the drug court. Frankly, it is a small court, but it is doing a tremendous job, and there the workload is limited to eight or 10 cases a week. It is limited by the amount of resources. The problem we are confronted with is that the courts are tremendously overloaded particularly with respect to drug offences at the lower courts. It involves 60 or 70 per cent of the cases.

Senator Nolin: It also includes offences induced by drugs.

Senator Grafstein: Hence, Senator Nolin's inspired view that perhaps we could reduce the resources, reduce the cost to the taxpayer and improve efficiencies by dealing with some of the offences.

The Chairman: May we get back to this bill, senator?

Senator Grafstein: I am giving a long wind-up to a very short question. I do recall and I have not had a chance to paginate it, but the Law Reform Commission did some serious studies about this as well. They joined Professor Friedland's conclusions and the Law Reform Commission's conclusions that the practice of preliminary hearings had to be reformed. I think both came to that conclusion, and I will double check that before we finish with this bill, but I think that was the case.

Having said that, the minister is trying to address this and trying to do a very good job. I will just come to two questions, because I think it is important to that background on the record. Let us take a look at your comments with respect to proposed section 536.2. You say that is not properly drafted because the hearing is completed, there is an agreement reached and you hope

Si vous jetez un coup d'oeil à ce qui s'est passé dans le secteur du droit civil, vous allez constater tout le désordre qui régnait dans les tribunaux jusqu'à il y a cinq ans, notamment en raison des retards dans l'audition des causes et du mauvais usage qu'on faisait des révélations. Les tribunaux ontariens ont fini par s'attaquer résolument au problème en s'inspirant des modèles américains qui obligent les plaideurs à s'empresse d'établir les faits, à réduire la portée de leurs enquêtes et à s'engager à respecter un calendrier plus serré. Aujourd'hui, les retards dans l'audition des causes civiles en Ontario ont diminué de façon spectaculaire. Retarder la justice, c'est la nier. Or, nous y avons rétabli la justice dans nos tribunaux civils.

Maintenant, concernant les cours de justice pénale, j'étais à Toronto récemment pour assister à des rencontres fort intéressantes qui avaient pour objet de faire valoir le point de vue du sénateur Nolin concernant la légalisation de la marijuana. La présidente du comité était également de la partie. Ce que nous y avons découvert, et ce que j'ai été à même de constater par la suite, c'est que l'un des réels problèmes que nous avons actuellement à Toronto a trait aux tribunaux de droit pénal. Ils sont surchargés, et ils en sont réduits à se débattre pour traiter la multitude de cas qui traînent déjà.

Un modèle que nous avons été à même d'observer à cet égard est celui du tribunal de la drogue. À vrai dire, c'est un petit tribunal, mais il accomplit un travail fantastique. Or, ce tribunal, faute de ressources, ne peut entendre que de 8 à 10 causes par semaine. Le problème avec lequel nos tribunaux sont aux prises, c'est qu'ils sont terriblement surchargés, surtout en ce qui a trait aux infractions liées à la drogue dans le cas des tribunaux de première instance. Ce type d'infraction représente 60 à 70 p. 100 de causes portées devant ces tribunaux.

Le sénateur Nolin: Cela comprend les infractions commises sous l'effet de la drogue.

Le sénateur Grafstein: C'est ce qui a amené le sénateur Nolin à se dire que nous pourrions peut-être diminuer les ressources, réduire le coût pour les contribuables et améliorer l'efficacité des tribunaux en traitant certaines de ces infractions.

La présidente: Pourrions-nous revenir à ce projet de loi, monsieur le sénateur?

Le sénateur Grafstein: Je fais un grand détour pour en arriver à poser une question fort brève. Je n'ai pas eu la chance de revoir la documentation en question, mais je me souviens que la Commission de réforme du droit a également réalisé des études sérieuses sur ce sujet. Elle a fait siennes les conclusions du professeur Friedland selon lesquelles la pratique des enquêtes préliminaires devait être réformée. Je crois qu'ils en sont tous deux venus à cette conclusion, et je vais vérifier de près ce qu'il en est avant que nous en ayons terminé avec l'étude de ce projet de loi, mais je crois que c'est bien le cas.

Cela dit, la ministre s'efforce de remédier à ce problème, et elle essaie de faire un bon travail à cet égard. Je vais m'en tenir à deux questions, car je crois qu'il est important pour le compte rendu qu'elles soient situées dans ce contexte. Référons-nous à vos observations concernant l'article 536.3 proposé. Vous dites que cet article n'est pas correctement libellé, étant donné que l'enquête

that the agreement only applies to the preliminary and not to the actual trial.

Take a look at proposed section 536.5. In order for that agreement to be applicable to the trial itself, it must be filed. It says that it shall be filed with agreement. Is it not a two-step process there? First, you reach an agreement. If that agreement meets the concurrence of both parties, then it is filed and then it becomes part of the court record in that sense. Does not that answer your concern?

Mr. Trudell: I do not have any big concern with the proposed section 536.5.

Senator Grafstein: Let us deal with this narrow point. You raised this as a drafting point. I do not agree. I think it is pretty clear and succinct. I do not have a question as to how that would apply. I do not think any judge would read this as an agreement reached at preliminary without further assent would then be adopted holus-bolus in trial and then be prejudicial to the accused.

Mr. Trudell: I do not think we should spend a great deal of time on it, if you think it is clear. Some counsel asked me to raise this issue.

Senator Grafstein: Fair enough.

Let us get back to the other major point you have, namely, that judges already have the power. We have discovered, and I am sure the minister has discovered that there must be much more precision every step of the way as it applies to the courts. This has taken place in the civil courts.

In Florida, for example, you cannot even get to a civil court unless there is an informal hearing that is schedule for a day or so, for a hour, to settle the issues. You cannot even get to the court unless you try that preliminary thing. That is on the civil side. The courts in Florida are now much more effective because of that. I was involved in one of those and I found it to be very effective. Within one hour you had to settle the issues and do it quickly and get to the root of the problem.

Criminal trials are different nuances, but on reading this it strikes me that it is fair. This will not, in any way, shape or form, hinder any of the parties from being other than efficient, effective and fair. It sets a standard across the country as opposed to specific applications in different courts. I have been before magistrates that you have, which were embarrassing. Unless you could turn to a particular section in the code, you got no solace from a judge or from a magistrate.

préliminaire est achevée, qu'il y a eu conclusion d'une entente entre les parties et que vous dites espérer que cette entente ne s'applique qu'à l'enquête préliminaire et non au procès proprement dit.

Si vous jetez un coup d'oeil à l'article 536.5, vous allez constater que, pour que l'accord puisse s'appliquer au procès proprement dit, l'entente doit être consignée au dossier. C'est ce que dit l'article 536.5. Ne s'agit-il pas d'un processus en deux étapes? D'abord, les parties en viennent à une entente. Puis, si cette entente convient aux deux parties, elle est consignée au dossier, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'elle fait partie du dossier de la cour. Cela ne dissipe-t-il pas votre crainte?

M. Trudell: L'article 536.5 proposé ne m'inquiète pas plus qu'il n'en faut.

Le sénateur Grafstein: Voyons de près ce point précis. Vous avez soulevé cette question comme présentant un problème de libellé. Je ne partage pas votre avis à cet égard. Je crois que le libellé de cette disposition est passablement clair et succinct. Je ne m'inquiète pas de la façon dont elle sera appliquée. Je vois mal qu'un juge puisse l'interpréter comme voulant dire qu'une entente conclue à l'étape de l'enquête préliminaire sans accord subséquent entre les parties pourrait être automatiquement utilisée inconsidérément pendant le procès de manière à nuire au prévenu.

M. Trudell: Si vous croyez que cette disposition est claire, je ne crois pas que nous devrions passer beaucoup de temps à en discuter. C'est que certains avocats m'ont demandé de soulever cette question ici.

Le sénateur Grafstein: Très bien.

Revenons à l'autre point important que vous avez soulevé, à savoir que les juges détiendraient déjà le pouvoir de réguler les procédures au tribunal. Nous avons découvert, et je suis sûr que la ministre l'a découvert elle aussi, que les modalités de chaque étape de la procédure judiciaire devraient être davantage précisées dans la loi. On a pris soin de le faire dans le cas des tribunaux civils.

En Floride, par exemple, on ne peut même pas instruire une cause devant un tribunal civil si l'on a pas prévu d'audience informelle pour tel jour et telle heure pour régler les points de désaccord. La cause ne sera même pas entendue par le tribunal si on n'a pas tenu cette audience au préalable. C'est ce qu'il en est du côté civil. Grâce à l'application de cette règle, les tribunaux sont beaucoup plus efficaces. J'ai eu affaire à l'un de ces tribunaux, et j'ai été à même de constater combien ils étaient efficaces. En-dedans d'une heure, il fallait résoudre les problèmes qui se posaient, donc le faire rapidement et aller au fond des choses.

Dans les procès devant une cour pénale, c'est un peu différent, mais à la lecture, je trouve que cette disposition est tout à fait équitable. Elle n'empêchera en aucune manière les parties d'agir efficacement et en toute justice. Elle établit une norme pour l'ensemble du pays, plutôt que de laisser chaque tribunal procéder à sa façon. Comme vous, il m'a été donné de plaider devant certains juges plutôt embarrassants. À moins de pouvoir pointer du doigt un article particulier du Code, vous n'aviez pas leur sympathie.

This is helpful to the accused to limit the time and attention so that you can focus on the real issues as opposed to a discovery approach to make allegations that cannot be supported.

I do not agree with this. I think we should allow the witness to have his say and then I will say nothing more.

Mr. Trudell: I like coming here to answer your questions. I agree with many of the positions you take. I was very proud of what you did in New York but I do not agree with you on this. I will tell you why.

Management of civil lists have been successful because of two things: The move to mediation and to get parties together to get judges to deal with it, and the pretrial. It is working in the criminal system, too, because the pretrial is enforced in most jurisdictions. In Toronto, for instance, before you launch off on a long drug preliminary that can take forever, you must have a pretrial to manage it. However, this is open to abuse. If the minister is trying to say that we need some standards across the country for preliminary hearings, then proposed section 537(1.1) does not give it:

(1.1) A justice acting under this Part shall order the immediate cessation of part of an examination or cross-examination of a witness that is, in the opinion of the justice, abusive, too repetitive or otherwise inappropriate.

That leaves it up to the subjective interpretation of individual judges and they are human beings.

Senator Grafstein: That applies to the preliminary.

Mr. Trudell: Yes, to the preliminary. Why is that there? Frankly, there are bad cases, and the bad cases are driving these sections. There are good cases, too. With great respect, I do not think that Professor Friedland said that the preliminary should be interfered with to this extent. We all recognized that unless we did something to rectify it, trials and preliminaries were becoming too long. Pretrial and case management, which is what happened in civil cases, is being done now.

Senator Grafstein: I have not read the material recently and I want to compare what Professor Friedland said with these provisions. With proposed section 537(1.1) but with subclause (1.1), at preliminary stage, the justice says, "Enough is enough. You are too abusive, too repetitive." That does not prejudice the accused.

Cette disposition se révélera utile pour le prévenu, car elle permettra de consacrer tout le temps et toute l'attention voulus aux vrais problèmes plutôt que de chercher à invoquer toutes sortes d'allégations indéfendables.

Je ne suis pas de votre avis à propos de cette disposition. Je vais vous laisser répondre à mes objections, et je ne dirai pas un mot de plus.

M. Trudell: J'aime venir ici pour répondre à vos questions. Je souscris à nombre des positions que vous adoptez. J'ai tiré une grande fierté de ce que vous avez fait à New York, mais je ne partage pas votre avis sur la question qui nous occupe. Je vais vous dire pourquoi.

La gestion des rôles des causes civiles a été une réussite pour deux raisons: d'une part, parce qu'on a maintenant davantage recours à la médiation et que les parties s'entendent pour demander aux juges d'en faire leur affaire, et, d'autre part, à cause de la tenue d'audiences antérieures au procès. Cela se fait également dans le système de justice pénale, car on a recours aux audiences antérieures au procès dans la plupart des zones de compétence. À Toronto, par exemple, dans les affaires de drogue, avant de pouvoir se lancer dans une enquête préliminaire qui risque de s'éterniser, les parties doivent participer à une audience préparatoire au procès pour en établir les règles. Cependant, il peut se commettre des abus à cet égard. Si, par le paragraphe 537(1.), la ministre veut dire que nous avons besoin de normes applicables à l'ensemble du pays concernant les enquêtes préliminaires, elle rate la cible, car le paragraphe 537(1.1) dit ceci:

(1.1) Lorsqu'il estime qu'une partie de l'interrogatoire ou du contre-interrogatoire est abusive, trop répétitive ou contre-indiquée, le juge de paix agissant en vertu de la présente partie en ordonne la cessation.

Nous sommes donc à la merci de l'interprétation subjective des juges, qui sont, après tout, des êtres humains.

Le sénateur Grafstein: Cela vaut pour l'enquête préliminaire.

M. Trudell: Oui, pour l'enquête préliminaire. Pourquoi a-t-on proposé cette disposition? À vrai dire, il y a eu des abus dans certaines causes, et c'est en raison de ces abus qu'on a proposé cette disposition. Il y a également des causes où tout se déroule bien. Sauf votre respect, je ne crois pas que le professeur Friedland ait dit qu'on devrait faire à ce point obstacle à la tenue d'enquêtes préliminaires. Nous reconnaissons tous qu'il serait temps qu'on fasse quelque chose pour remédier à la situation, car certains procès et certaines enquêtes préliminaires s'éternisent indûment. Grâce au recours accru aux audiences antérieures au procès et à une meilleure gestion des cas, on est en voie de résoudre le problème, comme on l'a fait dans le cas des affaires civiles.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas lu la documentation juridique pertinente récemment et je tiens à comparer ce qu'a dit le professeur Friedland avec le contenu de ces dispositions. Aux termes du paragraphe 537(1.1), à l'étape de l'enquête préliminaire, si le juge dit: «Assez, c'est assez, vous abusez de cette procédure, vous êtes trop répétitif», cela ne cause pas préjudice au prévenu.

Mr. Trudell: Why not?

Senator Grafstein: Because the accused can proceed at trial to overturn that.

Mr. Trudell: In the middle of the trial, the accused's counsel is asking a question and the judge will say, "Why did not this question get asked there? You want produce documents. Why did not this question get asked a long time ago."

Senator Grafstein: Certainly, when the judge does that, you note the objection.

Mr. Trudell: I would rather have the judge say, "What is your point?"

Senator Grafstein: The point I am making here is that the accused is not prejudiced by that procedure. It is efficiency without prejudice. In the normal course, if you do not like what the judge does you note it. I agree that there can be abusive judges. Make your objection and if the matter comes up at trial, you say, "I took strenuous objection to that and here's why." You have a second kick at the can. The problem is the endless extension of the administration of justice. I have made my point. I am trying browbeat the witness into agreeing with me and, obviously, he is too smart for that. Let us agree to disagree.

Mr. Trudell: The abuses are more apparent than real. Do you know what the minister did? The minister had a consultative process where she brought everyone together in the same room; defence counsel and senior Crowns. As a result of that meeting we came out of the meeting thinking that there are anecdotal bad-case stories, but the system is working pretty well. I shared information with people from B.C. about the pretrial system. You do hear bad stories, but it is working on a daily basis through proper case management.

Senator Nolin: You talked about plea bargaining. A few years ago, we had an interesting debate on that. One of our colleagues, unfortunately, is not here to catch up on your comment.

When defence counsels and Crowns are trying to settle one specific issue, the judge should be looking more at the broad picture of justice. That is why I think that amendment is quite appropriate. I am submitting that as an opinion and I want to hear your rebuttal of it.

Mr. Trudell: I do not know of too many judges who will accept submission from counsel that is inappropriate or unacceptable. In many cases, defence counsel will stand up and say that the matter has gone through a pretrial and urges the judge to adopt the joint submission of counsel. However, the final decision is up to the judge. Often in these cases, with the real impetus of case management, we have a pretrial and the judge will say that both the defence and the Crown are wrong and find

M. Trudell: Comment pouvez-vous dire cela?

Le sénateur Grafstein: Parce que le prévenu peut toujours faire renverser cette décision à l'étape du procès.

M. Trudell: En cours de procès, quand l'avocat du prévenu posera une question, le juge lui répondra: «Pourquoi n'avez-vous pas posé cette question avant? Vous voulez produire des documents. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait bien avant?»

Le sénateur Grafstein: Naturellement, si le juge agit de la sorte, vous n'avez qu'à vous objecter.

M. Trudell: Je préférerais que le juge me demande simplement: «Quel point voulez-vous soulever?»

Le sénateur Grafstein: Ce que je cherche à vous démontrer ici, c'est que cette procédure ne saurait porter préjudice au prévenu. Elle permet une plus grande efficacité sans lui nuire. Dans le cours normal du procès, si vous n'êtes pas d'accord avec ce que fait le juge, vous n'avez qu'à lui en faire la remarque. Je reconnais avec vous qu'il peut y avoir des juges qui se conduisent de manière abusive. Dans un tel cas, faites valoir votre objection, et, si la question est soulevée au procès, vous pouvez revenir en soulignant que vous vous objectez avec la dernière énergie et expliquer pourquoi vous le faites. Vous avez une deuxième occasion de le faire. Le problème, c'est la durée interminable des procédures judiciaires. Je vous ai présenté mon argument. J'essaie de forcer le témoin à souscrire à mon point de vue, et, de toute évidence, il est trop perspicace pour cela. Disons que nous ne nous entendons pas.

M. Trudell: Les abus sont plus apparents que réels. Savez-vous ce que la ministre a fait? Afin de nous consulter, elle a réuni tout le monde dans la même salle, les avocats de la défense et les procureurs principaux de la Couronne. Au sortir de cette rencontre, nous nous sommes dit qu'il y avait effectivement des cas particuliers de causes qui avaient été problématiques, mais que, somme toute, le système fonctionnait passablement bien. Je me suis entretenu avec des gens de la Colombie-Britannique à propos du système d'audiences antérieures au procès. On entend des histoires d'horreur, mais le système est généralement efficace pourvu qu'on prenne soin de bien gérer chaque cas.

Le sénateur Nolin: Vous avez parlé de négociation de plaidoyers. Il y a quelques années, nous avons eu un intéressant débat à ce sujet. L'un de nos collègues aurait pu réagir à vos propos, mais il n'est malheureusement pas ici.

Quand les avocats de la défense et de la poursuite essaient de s'entendre pour régler un litige, le juge devrait davantage se demander si la justice sera bien servie. Voilà pourquoi, à mon avis, cet amendement est tout à fait souhaitable. C'est mon opinion, et j'aimerais entendre ce que vous avez à dire là-dessus.

M. Trudell: Je ne connais pas beaucoup de juges qui agréeront une proposition qu'ils jugent inopportune ou inacceptable. Dans bien des cas, l'avocat de la défense se lèvera pour dire que les parties se sont entendues sur la question lors de l'audience antérieure au procès et pressera le juge de donner suite à la proposition conjointe des avocats. Cependant, la décision finale appartient au juge. Souvent, dans de tels cas, à la lumière des faits consignés au dossier, le juge dira, après la tenue d'une audience

according to his own judgement. You can take 10 weeks to argue a case but no judge will accept that. He will suggest that the two lawyers try to resolve it and he will tell them what he is considering as a judgement. You can then go and do it. The pretrial covers all of this. I know, in most cases, what my client will get in terms of a sentence because I have had a pretrial and worked it out with the court. This is helpful for an accused person who does not have counsel. This section is very important. Frankly, I think that judges are not accepting joint submissions that fly in the face of what they consider to be proper.

Senator Nolin: A judge who is listening to a joint submission from Crown and a non-represented accused will read between the lines and discern what the Crown is trying to achieve by that compromise. Do you not think so?

Mr. Trudell: Yes. Under this section, with un-represented accused the judge will almost have to become his advocate.

The Chairman: There being no further questions, I thank you very much for running over to see us this again this morning Mr. Trudell.

The committee adjourned.

antérieure au procès, que les avocats de la défense et de la poursuite ont tous les deux tort et il s'en tiendra à son propre jugement. On peut prendre dix semaines pour présenter un plaidoyer, mais aucun juge n'acceptera cela. Il suggérera aux deux avocats d'essayer de résoudre le problème, et il leur dira sur quoi il se fondera pour rendre son jugement. Vous pouvez alors repartir et refaire vos devoirs. L'audience antérieure au procès permet de régler tous ces aspects. Dans la plupart de mes causes, je sais d'avance quelle peine sera imposée à mon client parce qu'on aura discuté de toutes ces choses à l'audience antérieure au procès et que nous aurons d'abord pris arrangement avec le tribunal. Une telle procédure est particulièrement utile pour un prévenu qui se présente devant le tribunal sans l'aide d'un avocat. Cet article est très important. Bien sincèrement, je vois mal un juge accepter une proposition conjointe qui irait à l'encontre de son propre jugement de l'affaire.

Le sénateur Nolin: Un juge qui prend connaissance d'une proposition conjointe de la poursuite et d'un prévenu non représenté par un avocat lira entre les lignes et décèlera ce que la poursuite cherche à obtenir par ce compromis. Ne le croyez-vous pas?

M. Trudell: Oui. Aux termes de cet article, en présence d'un prévenu qui se défend lui-même, le juge deviendra pratiquement son avocat.

La présidente: Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie de vous être déplacé pour vous joindre encore à nous ce matin, monsieur Trudell.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Mr. William M. Trudell, Chair.

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

M. William M. Trudell, président.

A1
VC24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, December 12, 2001

Le mercredi 12 décembre 2001

Issue No. 22

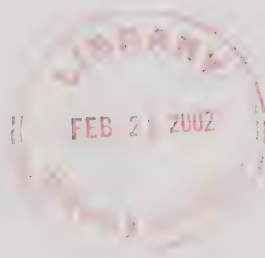
Fascicule n° 22

Third meeting on:
Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to
amend other Acts

Troisième réunion concernant:
Le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Christensen	Nolin
Cools	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*December 12, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Christensen	Nolin
Cools	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 12 décembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday December 12, 2001

(39)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 p.m., this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Christensen, Cools, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (11).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee proceeded to study Bill C-24, An Act in respect of Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee, Issue No. 15, November 8, 2001*).

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the Barreau du Québec:

Carole Brosseau, Lawyer, Research and Legislation.

From the Canadian Association of Internet Service Providers:

Jay Thomson, President.

From the Canadian Cable Television Association:

Lori Assheton-Smith, General Counsel, Vice-President, New Media.

From the Department of Justice:

Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review Group;

Carole Morency, Senior Counsel, Family, Children and Youth Section;

Stephen Mihorean, Principal Statistician, Research and Statistics Division;

Kwing Hung, Senior Statistician, Research and Statistics Division.

Ms Thomson and Ms Perkins-McVey made a statement. Ms Brosseau made a statement. The witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 12 décembre 2001

(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 35 dans la salle 257 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Christensen, Cools, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (11).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité procède à l'étude du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans les délibérations du comité, fascicule n° 15, 8 novembre 2001*).

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Heather Perkins-McVey, présidente de la section nationale du droit pénal;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Du Barreau du Québec:

Carole Brosseau, avocate, Recherche et législation.

De l'Association canadienne des fournisseurs Internet:

Jay Thomson, président.

De l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC):

Lori Assheton-Smith, conseillère générale et vice-présidente, Nouveaux médias.

Du ministère de la Justice:

Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Lisette Lafontaine, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mary McFadyen, avocate-conseil, Groupe responsable de la révision des demandes de clémence de la Couronne;

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents;

Stephen Mihorean, statisticien principal, Division de la recherche et de la statistique;

Kwing Hung, statisticien principal, Division de la recherche et de la statistique.

Mme Thomson et Mme Perkins-McVey font une déclaration. Mme Brosseau fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

Mr. Thomson and Ms Assheton-Smith each made a statement and, together, answered questions.

Mr. Bebbington made a brief statement. Mr. Hung made a statement. The witnesses answered questions.

Mr. Bebbington made a statement. The witnesses answered questions.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

M. Thomson et Mme Assheton-Smith font chacun une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

M. Bebbington fait une brève déclaration. M. Hung fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

M. Bebbington fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 19 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 12, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other Acts, met this day at 3:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today we will continue with our consideration of Bill C-15A with three panels of witnesses. The first panel consists of representatives from the Canadian Bar Association and from the Barreau du Québec.

From the Canadian Bar Association we have with us Ms Perkins-McVey, chair of the National Criminal Justice Section. On our right is Ms Tamra Thomson, Director of the Legislation and Law Reform Committee. From the Barreau du Québec left is Ms Carole Brosseau, lawyer, Research and Legislation Committee.

I believe all three of you will make opening statements.

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Ms Perkins-McVey and I appear today on behalf of the Canadian Bar Association.

The Canadian Bar Association is a voluntary national organization whose members are jurists from across the country. There are approximately 36,000 to 37,000 members. Our objectives include improvement in the law and improvement in the administration of justice. It is with that optic that we make our comments to you today.

We have provided the clerk a letter that was written by members of the National Criminal Justice Section and the Committee on Imprisonment and Release. The Criminal Justice Section comprises both Crown and defence attorneys, and the Committee on Imprisonment and Release is a subset of that section whose members are expert on sentencing matters and imprisonment and parole matters.

The section and the committee have had a long involvement with many of the issues that are dealt with in Bill C-15A, which is before you today. Although the letter is short, it represents a number of years of dialogue with the Department of Justice officials and with prior parliamentary committees on these issues.

I will ask Ms Perkins-McVey, who is the chair of the Criminal Justice Section, to address the substantive issues that we would like to raise today.

Ms Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: The key areas that we feel should be addressed by the bill are those pertaining to the section 690 review process. While we would like to think we are working hard towards a better criminal justice system, the existence of section 690 points out the fact that we do not have a

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 12 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, se réunit ce jour à 15 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-15A avec trois panels de témoins. Le premier panel est constitué de représentants de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec.

De l'Association du Barreau canadien, accueillons Mme Perkins-McVey, présidente de la section nationale du droit pénal. À notre droite se trouve Mme Tamra Thomson, directrice du Comité de la législation et de la réforme du droit. À gauche, représentant le Barreau du Québec, nous avons Mme Carole Brosseau, avocate, Comité de la recherche et de la législation.

Si j'ai bien compris, vous trois allez chacune faire une déclaration liminaire.

Mme Tamra Thomson, Directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: Mme Perkins-McVey et moi-même comparaissons ici aujourd'hui au nom de l'Association du Barreau canadien.

L'Association du Barreau canadien est un organisme bénévole national dont les membres sont des juristes de partout au pays. Ses membres sont au nombre d'environ 36 000 à 37 000. Compte parmi nos objectifs l'amélioration de la loi et de l'administration de la justice. C'est dans cette optique nous vous soumettons aujourd'hui quelques remarques.

Nous avons fourni au greffier une lettre qui a été rédigée par les membres de la section nationale du droit pénal et par le Comité sur l'emprisonnement et la libération. La section nationale du droit pénal se compose d'avocats et d'avocates de la Couronne et de la défense tandis que le Comité sur l'emprisonnement et la libération se compose de membres qui représentent une somme d'expérience considérable dans le domaine de l'emprisonnement et de la libération.

La section et le comité s'occupent depuis longtemps de nombre des questions abordées dans le projet de loi C-15A dont vous êtes aujourd'hui saisi. Bien que la lettre soit courte, elle représente plusieurs années de dialogue avec des fonctionnaires du ministère de la Justice et avec divers comités parlementaires qui se sont penchés sur ces questions.

J'inviterai Mme Perkins-McVey, qui est la présidente de la section nationale du droit pénal, à traiter des questions de fond que nous voulons examiner avec vous aujourd'hui.

Mme Heather Perkins-McVey, présidente, section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien: Les questions clés qui doivent selon nous être couvertes par le projet de loi sont celles liées à la procédure d'examen prévue à l'article 690. Bien que nous aimerions croire que nous tendons vers un meilleur système de droit pénal, l'existence de l'article 690 souligne le fait

perfect system; there will be injustices and there will be wrongful convictions.

Section 690 of the Criminal Code provides a process to remedy cases of wrongful conviction. It has been the position of the Canadian Bar Association for many years that there must be an independent review of those wrongful convictions. We do not support the amendments that are contained in Bill C-15A. In fact, we are very disappointed that the Department of Justice has not listened either to Justice Cory or to other recommendations that were made in the Marshall, Milgaard and Guy-Paul Morin inquiries. All of those cases of wrongful conviction, and particularly most recently Justice Cory in the Sophonow report, indicated there was a need to have an independent review of the 690 process to deal with these wrongful convictions. It is disappointing that the Department of Justice has not thought to incorporate the kind of system that is currently used in the United Kingdom as a model for amendments to the Criminal Code in this area.

We also feel that in Bill C-15A the question of whether a case should return to the court still remains in the hands of the Minister of Justice and is based on a criterion of reasonable basis to conclude that a miscarriage of justice likely occurred. In our view, as indicated, an independent agency should make this decision and the test should be: whenever there is a credible basis for believing that a conviction may be wrongful.

One of the other concerns we have is that under proposed section 696.2(1), the minister is to review an application in accordance with the regulations. Further, the Governor in Council is to make the regulations prescribing the process of review.

Until those regulations are available for discussion, it is impossible to properly assess the integrity of that process. One of the primary criticisms of the existing process is its lack of accountability and its lack of openness. We cannot even begin to give you our opinion as to whether or not the amendments will solve the problem until we see those regulations.

The power to delegate the investigative powers that are contained in the bill is an important amendment, but once again will depend on when the power is exercised, the choice of the delegates, and the limits that are placed on that delegation. That is something we have yet to be able to assess.

Furthermore, the concern about the lack of openness of the process and lack of public accountability is also not addressed in this bill. This bill does not contain any requirement that applicants be given reasons for why their cases were turned down or why there has been no referral back to the court.

We believe that it is fundamental that applicants should be given reasons for why their cases have not been sent back for review by the courts. We believe that those reasons should be made public. Once again, when one is dealing with a situation of miscarriage of justice or possible miscarriage of justice, public

que nous n'avons pas un système parfait; il y aura injustices et condamnations injustifiées.

L'article 690 du Code criminel prescrit une procédure visant à remédier aux cas de condamnation injustifiée. L'Association du Barreau canadien demande depuis de nombreuses années qu'il y ait un examen indépendant de ces condamnations injustifiées. Nous n'appuyons pas les amendements contenus dans le projet de loi C-15A. En fait, nous sommes très déçus que le ministre de la Justice n'ait pas écouté le juge Cory ni prêté attention aux recommandations faites lors des enquêtes sur les affaires Marshall, Milgaard et Guy-Paul Morin. Toutes ces affaires de condamnation injustifiée, et tout particulièrement les récentes déclarations du juge Cory dans le rapport Sophonow, soulignent la nécessité qu'il y ait un examen indépendant du processus prévu à l'article 690 relativement à l'examen des cas de condamnation injustifiée. Il est décevant que le ministère de la Justice n'ait pas songé à intégrer dans le projet de loi un système semblable à celui en vigueur au Royaume-Uni.

Nous estimons par ailleurs qu'avec le projet de loi C-15A, la décision de renvoyer la cause devant un tribunal demeurerait entre les mains du ministre, qui se fonderait sur «des motifs raisonnables de conclure qu'une erreur judiciaire s'est probablement produite». Nous estimons, comme nous l'avons indiqué, que cette décision devrait incomber à un organisme indépendant et que le critère devrait être «qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la condamnation est peut-être injustifiée».

Un autre aspect qui nous préoccupe est qu'en vertu du paragraphe 696.2(1), le ministre doit examiner une demande conformément aux règlements. Par ailleurs, le gouverneur en conseil doit prendre des règlements décrivant le processus d'instruction.

Tant que l'on ne dispose pas de ces règlements afin de pouvoir en discuter, il est impossible d'évaluer l'intégralité du processus. L'une des principales critiques à l'égard de l'actuel processus concerne son manque d'ouverture et de reddition de comptes. Nous ne pourrions même pas vous donner un avis sur la question de savoir si ces amendements régleront ou non le problème tant que nous n'aurons pas vu ces règlements.

Le pouvoir de déléguer des pouvoirs d'enquête, proposé dans le projet de loi, apporterait un important changement, mais, ici encore, tout dépendra du moment où ce pouvoir sera exercé, du choix des délégués et des limites imposées à cette délégation de pouvoir. Il s'agit là d'une chose que nous n'avons pas encore pu évaluer.

D'autre part, la préoccupation quant au manque d'ouverture du processus et du manque d'imputabilité publique n'est pas abordée dans le projet de loi. Le projet de loi ne prévoit aucune exigence que l'on donne aux demandeurs les raisons du refus du renvoi de leurs causes devant un tribunal.

Or, nous croyons que ces raisons devraient être rendues publiques. Encore une fois, s'agissant d'erreur judiciaire ou de possibilité d'erreur judiciaire, la reddition de comptes publique et l'intégrité du système sont essentielles. Le projet de loi que vous avez devant vous ne règle pas ce problème.

accountability in the integrity of the system is fundamental. We believe that key concern is not addressed in the bill before you.

We have addressed the concerns that are raised in the proposal of section 348.1 to add home invasion as an aggravating factor in sentence. In our view, it is unnecessary to add to the already extensive list of aggravating factors in sentence, this particular factor. To continue to add aggravating factors only dilutes the importance of the existing list. We believe the amendment is unnecessary because several related offences, such as breaking and entering into a dwelling house, robbery, and unlawful confinement, already carry the maximum sentence of life imprisonment. Furthermore, existing case law and sentencing courts have already determined that home invasion is an aggravating factor on sentence.

We believe that all sentencing courts have the necessary discretion, given that these are all offences that carry a maximum of life imprisonment, to appropriately tailor sentences for those most serious cases. We strongly believe that that discretion should be retained, and that in light of the existing case law there is no need for this amendment. We see no advantage to continuing to add this kind of factor to the list of aggravating circumstances.

Looking at the criminal harassment section, we have no objection to increasing the maximum penalty for criminal harassment from five to 10 years' imprisonment. Provided that there is no mandatory minimum, we do not object to the need to properly increase sentence where the case warrants it.

We recognize that criminal harassment is a very serious offence and courts increasingly are also reflecting that by their sentences, both in the appeal and the trial levels of court. Our only concern when one raises the bar in this way is that one sometimes inadvertently increases the sentence for all cases where it is not merited. However, generally, as indicated, we support the increase in sentence to allow the judge, where necessary, to impose a more significant sentence for those worst-case scenarios.

Looking at clause 79 of the bill as it pertains to the use of agents, we support the use of agents as outlined by the bill but very strongly wish that this limit be noted, such that the use of agents is limited to those offences that would carry a maximum of six months' imprisonment.

In our view, at any time we are dealing with the liberty or the possible liberty of a subject, and given that we have had to deal with section 690 and the wrongful conviction, we feel it is imperative that trained legal professionals be available to all persons charged with offences that would carry any term of imprisonment. We strongly believe that the use of paralegals and agents must be limited to ensure that trained persons properly represent persons before the courts.

Nous nous sommes penchés sur les préoccupations soulevées par l'article 348.1 du projet de loi selon lequel l'invasion de domicile serait une circonstance aggravante en vue de la détermination de la peine. Selon nous, il est inutile d'ajouter ce facteur à la liste déjà longue de facteurs aggravants en vue de la détermination des peines. Cela ne fait que diluer l'importance des facteurs existants. Nous pensons que cette modification est inutile dans la mesure où plusieurs infractions connexes, telles que l'introduction par effraction dans une maison d'habitation, le vol et la séquestration, sont déjà passibles d'une peine d'emprisonnement maximale. Par ailleurs, la jurisprudence existante et les tribunaux chargés de déterminer les peines reconnaissent déjà l'invasion de domicile comme étant une circonstance aggravante.

Nous pensons que tous les tribunaux chargés de déterminer les peines devraient jouir de toute la marge de manoeuvre nécessaire, étant donné que toutes ces infractions sont déjà passibles d'une peine maximale d'incarcération à vie, pour tailler sur mesure les peines pour ces crimes les plus graves. Nous croyons fermement que cette marge discrétionnaire doit être maintenue et qu'étant donné l'actuelle jurisprudence, il n'est nul besoin d'une telle modification. Nous ne voyons aucun avantage à l'ajout de ce genre de facteur à la liste des circonstances aggravantes.

Passant maintenant au harcèlement criminel, nous ne nous opposons aucunement à ce que la peine maximale passe de cinq à dix années d'emprisonnement. À condition qu'il n'y ait aucune peine minimale obligatoire, nous n'émettons aucune objection quant à la possibilité d'augmenter la peine dans les cas qui le justifient.

Nous reconnaissons que le harcèlement criminel est une infraction très grave et les tribunaux, qu'il s'agisse de cours de première instance ou de cours d'appel, reflètent ce fait dans les peines qu'elles imposent. Notre seule inquiétude lorsqu'on hausse ainsi la barre est qu'il arrive parfois qu'on augmente par inadvertance la peine pour toutes les infractions, alors que cela n'est pas toujours mérité. Cependant, de façon générale, comme nous l'avons dit, nous appuyons l'augmentation de la peine, ce de façon à permettre au juge d'imposer, selon le cas, une peine plus lourde pour les pires cas.

Passant maintenant à l'article 79 du projet de loi portant sur le recours à des représentants, nous appuyons le recours à de tels représentants conformément à ce qui est prévu dans le projet de loi, mais nous souhaitons ardemment que la limite indiquée soit retenue, de telle sorte que le recours à des représentants soit limité aux infractions passibles d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement.

À notre avis, dès lors qu'il est question de la liberté ou de la liberté possible d'une personne, et étant donné qu'il nous faut tenir compte de l'article 690 et des condamnations injustifiées, nous pensons qu'il est impératif que des experts professionnels formés soient à la disposition de toutes les personnes accusées d'infractions qui seraient passibles d'une quelconque peine d'emprisonnement. Nous croyons fermement que le recours à des agents ou à des intervenants parajuridiques devrait être limité, ce

Without a proper regulatory system for paralegals and agents, there is a concern without this kind of limitation being adopted.

With regard to the sections pertaining to the preliminary inquiry, we have some serious concerns about the proposed amendments to the preliminary inquiry and the attempt to limit the availability of preliminary inquiries.

The Canadian Bar Association has looked at this issue and provided a submission to the Department of Justice as far back as 1994. We appreciate that there may be increasing political pressure to do away with preliminary inquiries, and we recognize that this bill does not, in and of itself, do that.

However, any erosion of the preliminary inquiry is something we do not support. There is still a need for a preliminary inquiry and we do not believe that there has been sufficient statistical data to suggest that the preliminary inquiry is not a useful way of allowing an accused to ensure that he can make full answer and defence to the courts.

We believe that while case law such as *Regina v. Stinchcombe* have indicated that there should be full disclosure given by the Crown Attorney, that is not a statutory obligation as of yet. In the experience of the Canadian Bar Association, both Crown Attorneys and defence lawyers, we agree that the area of disclosure is still an area of litigation. There are still problems with interpretation of the law of disclosure, and there are far too many miscarriages of justice as a result of nondisclosure of information in the hands of the Crown and the investigating authorities.

We are opposed to any dismantling of the preliminary inquiry because of the twofold purpose of a preliminary inquiry. Not only is it necessary in order for the justice system to determine whether or not the accused should be made to stand trial, but it also has a discovery function that aids both the Crown and the defence. That has to be noted. This is not a one-sided process. It is not something that is only there for the benefit of the defence. The Crown Attorney can assess its case. The Crown Attorney can also get a strong idea of where the defence is going with their own defence in the matter.

With regard to proposed section 536.3, dealing with procedures concerning statements of issues and witnesses before a preliminary inquiry, we are concerned about limitations. We are concerned that, as drafted, judges may not allow questions that may arise, issues that may come up as a result of issues that may not have been foreseeable.

We are also concerned that, according to proposed section 29.2, in the amendment of section 540, evidence that is not admissible at trial can be received at a preliminary inquiry if it is credible or trustworthy in the circumstances. In our view, inadmissible evidence should not be admissible at a preliminary inquiry if it

de façon à assurer que des professionnels juridiques formés représentent comme il se doit les accusés.

En l'absence d'un système de réglementation adéquat pour les intervenants parajuridiques et agents, nous ne sommes pas à l'aise si une telle limite n'est pas adoptée.

En ce qui concerne les articles portant sur l'enquête préliminaire, nous avons quelques sérieuses inquiétudes quant aux propositions de réforme de l'enquête préliminaire et à l'idée de limiter l'accès aux enquêtes préliminaires.

L'Association du Barreau canadien examine cette question depuis longtemps et a adressé un mémoire à ce sujet au ministre de la Justice dès 1994. Nous comprenons qu'il y a peut-être des pressions politiques accrues dans le sens de l'élimination des enquêtes préliminaires, et nous reconnaissons que le projet de loi n'a pas cela comme but.

Cependant, nous rejetons toute érosion de l'enquête préliminaire. La nécessité des enquêtes préliminaires existe toujours et nous ne pensons pas qu'il y ait suffisamment de données statistiques pour dire que l'enquête préliminaire n'est pas une façon utile de permettre à l'accusé d'avoir devant les tribunaux une défense pleine et entière.

Nous estimons que bien que l'arrêt dans l'affaire *Regina c. Stinchcombe* ait indiqué qu'il aurait peut-être fallu une communication complète par le procureur de la Couronne, il ne s'agit pas encore ici d'obligation statutaire. D'après notre expérience, et les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense conviennent que l'aspect divulgation est toujours litigieux. Il existe toujours des problèmes avec l'interprétation de la loi en matière de divulgation, et il y a un bien trop grand nombre d'erreurs judiciaires par suite de non-divulgation des renseignements qui sont aux mains de la Couronne et des responsables de l'enquête.

Nous nous opposons à tout démantèlement de l'enquête préliminaire à cause de l'objet double d'une quelconque enquête préliminaire. Non seulement l'enquête préliminaire est nécessaire pour que le système judiciaire détermine si l'accusé devrait ou non subir un procès, mais elle joue également un rôle de communication préalable qui aide et la Couronne et la défense. Il importe de souligner cela. Il ne s'agit pas d'un processus unilatéral. Il ne s'agit pas d'une chose qui a pour seul objet d'aider la défense. Le procureur de la Couronne peut évaluer son dossier. Le procureur de la Couronne peut également avoir ainsi une bonne idée de ce sur quoi va s'appuyer la défense.

En ce qui concerne l'article 536.3 proposé, traitant des procédures précédant l'enquête préliminaire relatives aux déclarations énonçant les points qui seront sujets de témoignages et les noms des témoins, nous sommes préoccupés par les limites prévues. Nous craignons qu'avec l'actuel libellé les juges n'autorisent peut-être pas certaines questions soulevées, questions pouvant découler d'éléments imprévus.

En vertu de l'article 29.2 proposé, qui viendrait modifier l'article 540, le juge peut recevoir en preuve des renseignements par ailleurs inadmissibles s'il les considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce. Selon nous, des éléments de preuve inadmissibles ne devraient pas être reçus lors de l'enquête

would not be admissible at trial. Our concern is that this may have serious Charter implications at trial. We do not support that section in Bill C-15A.

How can a determination properly be made as to whether or not an accused should be made to stand trial if that determination is made on the basis of inadmissible evidence?

We also have to look at the whole issue of the preliminary inquiry in light of other changes that have been previously made to the Criminal Code. With the number of hybrid offences that are currently in the Criminal Code, there are fewer and fewer preliminary inquiries being held. In those cases where the Crown Attorney has decided that it is a serious case that warrants an election by indictment, then that decision should also then warrant a full exploration of the charges by both the Crown and defence through the mechanism of the preliminary inquiry.

Because of the presence of so many hybrid offences, more often than not, the Crown is electing to proceed summarily, and as such, of course, a preliminary inquiry is not available. The concern that may have been rampant 10 years ago is not currently what we are seeing in the courts, because there are so few cases that proceed by indictment.

Before there is any attempt at erosion of the preliminary inquiry, there should be a full study to determine exactly the current effect the continued presence of the preliminary inquiry, as it now stands, is having on the dynamics of the courts.

Looking at the proposed sections as they pertain to additional offences of child pornography and Internet luring, we completely support the purpose of the legislative proposals as they pertain to the need to protect children from exploitation — particularly sexual exploitation. The only concern we have is that those sections as they are drafted are clear, such that, for example, looking at section 163.1 — that is the offence of accessing child pornography — for greater clarity we simply wish that the word “knowingly” be inserted before the word “accesses,” so it would say “knowingly accesses any child pornography.”

We acknowledge that the word “knowingly” is contained in the definition of accessing, but for the purposes of making it absolutely clear, we strongly recommend that “knowingly” be in the substantive section as well, not something that has to be inferred from the definition.

The same issue arises as it pertains to the new offence of Internet luring under proposed section 172.1 of the Criminal Code. We believe the word “knowingly” should be added to the first part of subsection (1), so that it would read: “Every person commits an offence who, by means of a computer system within the meaning of subsection 342.1(2), knowingly communicates with...”

The addition of the word “knowingly” in this circumstance would avoid the creation of a strict liability offence. In our view, this offence should be a full *mens rea* offence, given the stigma attached to the conviction and the possible penalty when the

préliminaire. Nous croyons que cela pourrait poser des problèmes de conformité aux garanties de la Charte lors du procès. Nous n'appuyons donc pas cet article du projet de loi C-15A.

Comment peut-on déterminer si un prévenu devra subir ou non un procès en se fondant sur des preuves considérées comme inadmissibles devant un juge des faits?

Il nous faut également examiner toute la question de l'enquête préliminaire à la lumière des autres changements déjà apportés au Code criminel. Étant donné le nombre d'infractions hybrides qui sont présentement inscrites au Code criminel, il se tient de moins en moins d'enquêtes préliminaires. Dans les affaires pour lesquelles le procureur de la Couronne a décidé que l'infraction est suffisamment grave pour qu'il y ait mise en accusation, alors cette décision devrait alors également exiger un examen exhaustif des chefs d'accusation et par la Couronne et par la défense, par le biais de l'enquête préliminaire.

Étant donné le très grand nombre d'infractions hybrides, dans la plupart des cas la Couronne choisit d'appliquer la procédure sommaire, auquel cas, bien sûr, il n'y a pas enquête préliminaire. Ce que les gens craignent et ce qui était courant il y a dix ans est aujourd'hui rarement vu dans les tribunaux, car il y a si peu d'affaires qui sont traitées par voie d'acte d'accusation.

Avant toute tentative visant à miner l'enquête préliminaire, il importe qu'il y ait un examen exhaustif pour déterminer quel effet l'enquête préliminaire telle qu'elle existe aujourd'hui a sur la dynamique des tribunaux.

Nous penchons maintenant sur les modifications relatives à la pornographie juvénile et au détournement de mineurs sur Internet, nous appuyons totalement l'objectif visé par ces propositions législatives, soit de protéger les enfants de toute forme d'exploitation et, en particulier, de l'exploitation sexuelle. Notre seule préoccupation en ce qui concerne ces articles est qu'ils soient clairs de telle sorte, par exemple, qu'à l'article 163.1 — soit celui portant sur l'infraction constituée par l'accès à la pornographie juvénile — dans l'intérêt de la clarté, le mot «sciemment» soit inséré avant les mots «accède à de la pornographie juvénile».

Nous convenons que le mot «sciemment» est contenu dans la définition, mais pour que les choses soient parfaitement claires, nous recommandons fermement que le terme «sciemment» figure également dans l'article substantiel, afin qu'il ne s'agisse pas tout simplement d'une notion à laquelle se reporter dans le cadre de la définition.

La même question se pose relativement à la nouvelle infraction constituée par le fait de leurrer des enfants sur Internet, à l'article 172.1 proposé. Nous pensons, ici encore, qu'il faudrait ajouter le terme «sciemment» à la première partie du paragraphe 1, de façon à ce qu'il se lise ainsi: «Commet une infraction quiconque communique sciemment au moyen d'un ordinateur au sens du paragraphe 342.1(2) avec...»

L'ajout du mot «sciemment» ici éviterait la création d'une infraction de responsabilité stricte. Selon nous, cette infraction devrait être assortie de l'exigence d'une *mens rea* complète étant donné les stigmates attachés à une déclaration de culpabilité pour

Crown proceeds by indictment. We believe that that has to be considered as an amendment.

The other concern we have is the use of the word “facilitating.” You have all heard this word before. You heard it in Bill C-24. You heard me talk about it in that circumstance. You heard it in Bill C-36. You will hear it, perhaps, when it comes to the Public Safety Awareness Act, Bill C-42.

Our concern is that while facilitation is used in the Criminal Code, in this Bill C-15A, there is no definition of “facilitating.” If you heard the submissions that we have made vis-à-vis Bill C-24 and Bill C-36 — and you will hear them again on Bill C-42 —, our position is that there is not a common definition of “facilitating” and that there should be one that is consistent throughout the Code. In this circumstance, it should be clarified, given that it is used in this section of the Code.

We also wish to bring to your attention that section 172.1(4) appears to omit recognition of a mistaken belief of the person communicating in regards to the age of the recipient of the communication. We believe that the defence of mistaken belief should be preserved and that the omission should be remedied.

We do generally support, as I indicated, those sections of Bill C-15A. It is a very difficult and complex area. We support the fact that there is an attempt made by the Department of Justice to protect children in this way. It is important that we recognize that changes in technology have to be incorporated into the Criminal Code.

However, we would ask you to look at these amendments, bearing in mind the comments we have made and the need to make them full *mens rea* offences, given the increased penalties that are set out.

I would be happy to answer any questions.

[Translation]

Ms. Carole Brosseau, lawyer, Research and Legislation, Barreau du Québec: As spokesperson for the Barreau du Québec, I would like to thank you for having invited me to come here to make representations to you regarding Bill C-15A.

As in the case of the working groups of the Canadian Bar Association, the proposals I will be making today flow from discussions of the criminal law committee of the Barreau du Québec, made up of Crown attorneys and defence attorneys as well as of professors you have had the opportunity to meet during previous committee meetings. In order to avoid redundancy, I will not be repeating those points of our presentation that fall in line with the suggestions put forward by my colleague. I will rather dwell on those points that are different.

I would like to talk about the reform of section 690 of the Criminal Code and of the miscarriage of justice review process. As you are aware, there was consultation by the minister of Justice prior to the proposals contained in Bill C-15A. Le Barreau

ce type d'infraction et la peine dont elle est passible lorsque la Couronne procède par voie d'acte d'accusation. Nous pensons que c'est là un amendement qui devrait être envisagé.

L'autre préoccupation que nous avons concerné l'emploi du mot «facilitation». Vous avez tous déjà entendu ce terme. Vous l'avez entendu dans le projet de loi C-24. Vous m'avez entendue en parler dans ce contexte-là. Vous l'avez entendu dans le projet de loi C-36. Vous l'entendrez peut-être lors de l'examen du projet de loi C-42, la Loi sur la sécurité publique.

Notre préoccupation est née du fait que bien que la facilitation figure dans le Code criminel, le projet de loi C-15A n'en donne aucune définition. Si vous avez entendu nos interventions au sujet des projets de loi C-24 et C-36 — et vous les entendrez de nouveau répétées dans le cadre de l'étude du projet de loi C-42 —, notre position est qu'il n'existe pas de définition commune du terme «facilitation» et qu'il devrait y en avoir une qui soit uniforme d'un bout à l'autre du Code. Dans le cas qui nous occupe ici, la définition devrait être précisée, étant qu'elle est utilisée dans cette partie du Code.

Nous aimerions également porter à votre attention le fait que le paragraphe 172.1(4) semble omettre la reconnaissance de la possibilité d'une croyance erronée quant à l'âge du récipiendaire de la communication. Nous pensons que la défense fondée sur une croyance erronée devrait être maintenue et qu'il faudrait rectifier cette omission.

En règle générale, comme je l'ai déjà dit, nous appuyons les articles du projet de loi C-15A visant à protéger les enfants. Il s'agit d'un domaine très difficile et complexe. Nous apprécions le fait qu'il y ait une tentative de la part du ministère de la Justice de protéger ainsi les enfants. Il est important que nous reconnaissons la nécessité d'intégrer dans le Code criminel les changements technologiques.

Cependant, nous vous demandons d'examiner les changements proposés à la lumière des commentaires que nous avons faits et de la nécessité de faire de ces infractions des crimes de responsabilité stricte étant donné les peines accrues qui sont énoncées.

Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

[Français]

Mme Carole Brosseau, avocate, Recherche et législation, Barreau du Québec: En tant que porte-parole du Barreau du Québec, je vous remercie de m'avoir invitée à venir faire des représentations relativement au projet de loi C-15A.

À l'instar des comités de travail de l'Association du Barreau canadien, les propositions que je ferai aujourd'hui émanent des discussions du Comité en droit criminel du Barreau de Québec, lequel est constitué de procureurs de la Couronne et de la défense, et de professeurs que vous avez eu l'occasion de rencontrer lors d'autres séances de votre comité. Pour éviter la redondance, je ne répéterai pas les points qui vont dans le même sens que les suggestions proposées par ma collègue. J'insisterai donc sur les points qui se distinguent.

Je veux parler de la réforme apportée à l'article 690 du Code criminel et sur l'exercice de révision des erreurs judiciaires. Comme vous le savez, une consultation du ministère de la Justice a précédé les propositions que vous retrouvez dans le projet de loi

du Québec had at that time intervened so as to underscore some points in particular.

Several of these points have been included in the version of the bill you have before you today, but other suggestions were not.

As an example, those points that appealed to us and that have been maintained related to the fact that the review power remained in the hands of the minister. We favour this approach because of a historical fact.

Another matter was the broadening of the minister's power to include all infractions under a federal act rather than limiting it solely to indictable offenses. That satisfies us. Thus, the investigation commissioner powers granted the minister are much more interesting in the context of an investigation. Lastly, there is an improvement in the procedure thanks to decision criteria that are now much clearer in the act compared with past practice.

Furthermore, certain weak points are mentioned. Among others, for the purposes of transparency and independence that are necessary within the system, given the very specific context that recognizes, as my colleague was saying, the fact that our system is not perfect, the Barreau du Québec had suggested the creation of an independent organization to deal with these complaints. I will quote you the suggestion made at the time by the Barreau:

... the creation of an independent committee that would see to the analysis of the file as well as to the gathering of information.

The suggested makeup of the committee was in our view essential in order to guarantee independence. Collegiality was also a determining factor in the realization of the aims of the review and conviction process. We are obviously disappointed to note that the suggestion regarding the creation of this committee was not taken up.

With regard to the composition of the committee, we had suggested that there be a representative of the Crown, a representative for the defence as well as a third person able to represent the interests of others, such as victims within society. We have also suggested that there be established two review levels, the first one dealing with the sorting of information and the second with a more comprehensive study of the application.

This committee would make its recommendations to the minister. The minister would set out conditions relating to the factors outlined. This would not reflect the structure and rigidity of what is proposed and does in fact exist in the United Kingdom, but would nevertheless have the advantage of offering independence.

Another comment that I would like to make relates to section 696.34 of the Criminal Code. This section provides that the minister's decision is not subject to appeal. However, upon reading the text, one might think that the judicial review itself is not excluded. The Barreau du Québec does not believe that judicial review is an avenue that could be pursued in this context. Appeals must not be allowed on the basis of some vague doubt. It

C-15A. Le Barreau du Québec était intervenu alors pour insister sur certains points particuliers.

Plusieurs d'entre eux ont été retenus dans la version du projet de loi que vous avez actuellement et, par ailleurs, certains autres ne l'ont pas été.

Entre autres, les points qui nous étaient favorables et qui sont maintenus tenaient au fait que le pouvoir de révision demeure entre les mains du ministre. Nous privilégions cette approche à cause d'un fait historique.

Un autre point concernait l'extension du pouvoir du ministre à toute les infractions à une loi fédérale plutôt que de les limiter seulement qu'à une poursuite par mise en accusation. Cela nous satisfait. Aussi, les pouvoirs du commissaire-enquêteur confiés au ministre seront beaucoup plus intéressants dans le cadre d'une enquête. Enfin, il y a amélioration de la procédure par les critères de décision qui sont maintenant plus clairs dans la loi comparativement à la pratique d'autrefois.

Par ailleurs, certains points faibles sont cités. Entre autres, pour les fins de transparence et d'indépendance nécessaires à ce système, compte tenu du contexte très particulier qui reconnaît, comme le disait ma consœur, le fait que notre système n'est pas parfait, le Barreau du Québec avait suggéré la création d'un organisme indépendant pour traiter des plaintes en question. Je vous citerai un peu la formulation suggérée à l'époque. Le Barreau suggérait:

[...] de créer un comité indépendant qui verrait à l'analyse du dossier ainsi qu'à la cueillette des informations.

Cette composition du comité était, à notre avis, fondamentale aux fins de la garantie d'indépendance. La collégialité était aussi déterminante à la réalisation des objectifs du processus de révision et de condamnation. Nous sommes naturellement déçus de voir que la suggestion de création de ce comité n'a pas été retenue.

On suggérait, quant à la composition de ce comité, qu'un représentant de la Couronne, un représentant de la Défense, ainsi qu'une troisième personne qui pourrait représenter les intérêts autres, tels que ceux des victimes de la société, pourraient en faire partie. On suggérait aussi qu'il y ait deux paliers de révision mis en place: le premier servant au triage des informations, et le second à l'étude plus exhaustive de la demande.

Ce comité pourrait faire ses recommandations au ministre. Le ministre poserait ses conditions par rapport aux facteurs énumérés. Cela n'avait pas tout à fait la structure et la rigidité de ce qui est préconisé et établi par le Royaume-Uni, mais cela avait l'avantage d'être un caractère indépendant.

Un autre commentaire que j'aimerais formuler concerne la disposition de l'article 696.34 du Code criminel. On y dit que la décision du ministre est sans appel. Toutefois, à la lecture du libellé, on peut croire que la révision judiciaire, quant à elle, n'est pas exclue. Le Barreau du Québec ne croit pas que la révision judiciaire soit une avenue envisageable dans ce cadre. Elle ne doit pas permettre des appels sur un vague doute. C'est dans ce

is in this context that the section lacks precision. Whatever the intent of the legislator, this should be made more explicit.

I will now rely a little bit on the structure my colleague followed in her presentation. In fact, I had taken the reverse position and my tendency was to follow the flow of the bill, but for the purposes of our presentation, we will now move on to the preliminary inquiry.

We believe that the changes made to the preliminary enquiry are essential. Indeed, we have repeatedly, since 1994, asked for and demanded changes to the preliminary enquiry. As my colleague mentioned, there are more and more hybrid offences. Depending upon the choice that will be made by the prosecutor in the case, one might believe that the choice, depending upon the events in question, may lean towards prosecution by way of summary conviction. But when the offence is judged to be so serious that it requires a preliminary inquiry, the very principle of preliminary inquiries should not be put in question.

Furthermore, I would like to remind you of a problem that is very specific to Quebec and that the rest of the provinces do not encounter: municipal courts. As you know, in Quebec, municipal courts have rather broad jurisdiction. They have jurisdiction in the area of criminal law over any issue covered by section 27 of the Criminal Code. You can well imagine that this jurisdiction is of consequence. As we are seeing, the rules with regard to preliminary inquiries are being determined by the courts themselves, subject to the approval of the lieutenant-governor in council. In the case of Quebec, this really does constitute a problem that the Barreau has often denounced.

As you are aware, and this was much talked about in the papers — I do not know if people in the other provinces were informed of this — but Quebec has undertaken a rather important municipal reform in the area of municipal amalgamation, and this has stirred up a wind of reform at the municipal court level.

No decision has thus far been made by the minister of Justice, but this is creating a real problem for us with regard to preliminary inquiry applications before municipal courts. The bill provides for this. I believe that, unfortunately, your committee will not be able to reach an enlightened decision in this regard, but it is important that this situation be brought to light. Let us say that we are raising a red flag for you here in saying that we are faced with a very specific difficulty in Quebec. The idea of operating by way of regulations is not a bad one, but the rules of practice should not be of a substantive nature.

For example, with regard to time frames, they should not allow for the imposition of certain deadlines on the courts. Rather, there should be some standardization of the way of proceeding, independent from the authority that will be hearing the case. That was my first point.

The other more general point with regard to preliminary inquiries relates to the fact that, as you are aware, preliminary inquiries will in future be carried out upon request. What was of concern to a large number of committee members was the ambiguity they saw in the role of the preliminary inquiry which had previously been very clear.

contexte que l'article manque de précision. Indépendamment de l'intention du législateur, il devrait y avoir une précision.

Je vais maintenant emprunter quelque peu la structure de ma collègue. En fait, je prenais la position inverse et j'avais tendance à suivre la direction du projet de loi, mais pour les fins de la présentation nous passerons à l'enquête préliminaire.

Nous jugeons fondamental le fait des changements apportés à l'enquête préliminaire. En effet, depuis 1994, à répétition, nous exigeons et réclamons des changements à l'enquête préliminaire. Ma collègue l'a dit, il y a de plus en plus d'infractions mixtes. Dépendamment du choix que fera le procureur de la poursuite en l'espèce, on peut penser que ce choix va aller plus précisément en vertu des poursuites sommaires, dépendamment des événements. Mais lorsqu'on juge qu'une infraction est à ce point grave qu'elle nécessite une enquête préliminaire, on ne devrait pas remettre en question le principe même de l'enquête préliminaire.

D'autre part, je voudrais vous rappeler un problème très particulier au Québec et qui n'est pas vécu par l'ensemble des provinces canadiennes: les cours municipales. Comme vous le savez, les cours municipales au Québec ont une juridiction relativement grande. Ils ont une juridiction en matière de droit criminel sur toute la partie 27 du Code criminel. Vous pouvez vous imaginer que cette juridiction est importante. Comme on le voit, les règles de l'enquête préliminaire seront déterminées par les cours elles-mêmes, sujettes à l'approbation du lieutenant gouverneur en conseil. Pour le Québec, cela représente vraiment un problème qu'a souvent dénoncé le Barreau.

Vous le savez, on en a beaucoup parlé dans les journaux, — je ne sais pas si les gens des autres provinces en ont été informés — mais le Québec a entrepris une réforme municipale assez importante au niveau des regroupements des municipalités, ce qui occasionne un vent de réforme au niveau des cours municipales.

Aucune décision n'a encore été prise par le ministre de la Justice, mais cela nous pose un problème réel quant à l'application de l'enquête préliminaire devant les cours municipales. Le projet de loi le prévoit. Je pense que votre comité, malheureusement, ne pourra pas prendre de décision très éclairée sur ce sujet, mais il est important qu'on le mette en lumière. Disons que nous mettons un drapeau rouge pour vous dire qu'on vit une difficulté très particulière au Québec. L'idée de fonctionner par règles n'est pas une mauvaise idée, mais les règles de pratique ne devraient pas être de nature substantive.

Par exemple, au niveau des délais, elles ne devraient pas permettre de déterminer certains délais des cours. Il devrait plutôt y avoir une uniformisation de la façon de procéder, indépendamment de l'instance devant laquelle cela procède. C'était mon premier point.

L'autre point plus général au niveau de l'enquête préliminaire se rapporte au fait que, comme vous le savez, l'enquête préliminaire se fera dorénavant sur demande. Ce qui préoccupait beaucoup les membres du comité était l'ambiguïté notée dans le rôle de l'enquête préliminaire qui était, auparavant, très clair.

The new provisions are however such that we will not really know what the true impact of the preliminary inquiry will be on the legal process. In the end, our real fear is that the preliminary inquiry be a substitute for the trial and that it cancel out, for all intents and purposes, the impact of section 548 of the Criminal Code.

Furthermore, more specifically — and I will here, in the fashion of my colleague, refer to the bill — the same comment applies to section 540. We share the same opinion. With regard to the procedures preceding the preliminary inquiry that are found in section 536 and following in the bill, and more precisely in section 27 of the bill, we have concerns with regard to the rules: in other words, section 536.3 is an example of the fact that, through the rules, we are substituting ourselves for the legislator with regard to certain aspects of the inquiry.

As to section 536.4, I wanted to give you the example of the application of rules of practice in substantive law rather than simply that of rules of practice. I would refer you also to clause 15 of the bill, where the Barreau has some concerns with regard to aggravating circumstances. There was also a problem with 848.1a), relating to the dwelling-house.

It is our belief that this provision is redundant and that it should be eliminated. In fact, we are saying that in this case, the person was aware of the fact that the dwelling-house was occupied and that he or she paid this fact no heed. Finally, the way in which the clause is drafted, this would apply to all situations and we would question that.

Moving on now to the provisions of Bill C-15A relating more specifically to child pornography, the Barreau du Québec is in agreement with the principles and aims of the legislator in view of better defining these issues. The Barreau does see enforcement problems related to the language of some of the provisions, especially that for seizure. This provision is contained in clause 7 of the bill and amends section 164 of the Criminal Code.

In section 164.1, we object to the provision requiring that a person supply the necessary information — in this case, the custodian of the computer — in order to identify and trace the culprit responsible for posting the material. This is like being an informer, and the Barreau du Québec is very uncomfortable with this provision, especially since the information activity is carried out independently from the accusation that will follow.

Furthermore, determining who is the custodian of the computer system will create an identification problem. If we refer to section 164.1(5), the first provision required the seizure of the information. If the court is satisfied, on a balance of probabilities, that the material constitutes child pornography, it may order the custodian of the computer system to delete that material.

The Barreau du Québec has concerns with regard to the burden of proof as set out in this provision and what we often see in matters of seizure is a lessening of the burden of proof. It is not a matter of proof beyond any doubt but rather on a balance of probabilities, and this is of grave concern to us.

Les nouvelles dispositions, au contraire, vont plutôt faire en sorte que l'on ne saura pas véritablement l'impact qu'aura l'enquête préliminaire sur le processus judiciaire. Dans le fond, ce qu'on craignait fondamentalement, c'est que l'enquête préliminaire se substitue au procès et qu'il annule, à toutes fins utiles, la portée de l'article 548 du Code criminel.

D'autre part, de façon plus spécifique, — et je vais me référer au projet de loi à l'instar de ma collègue — le même commentaire s'applique quant à l'article 540. Nous partageons la même opinion. Quant aux procédures précédant l'enquête préliminaire qu'on retrouve aux articles 536 et suivants du projet de loi: plus précisément à l'article 27 du projet de loi, nous avons des difficultés en ce qui concerne les règles, c'est-à-dire que l'article 536.3 est un exemple qui fait que, par règle, on se substitue au législateur quant à certaines mesures de l'enquête.

Quant à l'article 536.4, je voulais vous donner l'exemple de l'application des règles de pratique dans le droit substantif plutôt que seulement dans des règles de pratique. Je vous réfèrais aussi à l'article 15 du projet de loi, où le Barreau voyait certaines difficultés au niveau des circonstances aggravantes. Il y avait aussi un problème au niveau de l'article 848.1a) qui concernait la maison d'habitation.

Nous pensons que cette disposition est redondante et devrait être éliminée. De fait, on dit que dans ce cas on savait que la maison d'habitation était occupée, on ne s'en souciait pas. Finalement, la façon dont l'article est libellé, cette situation s'applique à toutes les situations et on se demande pourquoi cette disposition s'applique.

En ce qui concerne plus spécifiquement les dispositions du projet de loi C-15A à l'égard de la pornographie juvénile, le Barreau du Québec est en accord avec les principes et l'objectif du législateur de circonscrire davantage ces points. Par ailleurs, le Barreau y voit des problèmes d'application en ce qui touche la rédaction de certaines dispositions, particulièrement celle de la confiscation. Cette disposition figure à l'article 7 du projet de loi et modifie l'article 164 du Code criminel.

Dans l'article 164.1, nous nous objectons à la disposition qui prévoit qu'une personne doit fournir des renseignements nécessaires — dans le cas en l'espèce, le gardien de l'ordinateur — pour identifier et trouver la personne qui en a affiché la matière. Il s'agit d'une forme de délation et le Barreau du Québec se sent très mal à l'aise avec cette disposition, surtout que la délation se fait indépendamment de l'accusation qui sera portée.

De plus, déterminer qui est le gardien de l'ordinateur posera un problème d'identification. Si on se réfère à l'article 164.1(5), la première disposition prévoyait la saisie de l'information. Le tribunal pourra, une fois qu'il sera convaincu, selon la prépondérance des probabilités que la matière constitue de la pornographie juvénile, ordonner au gardien de l'effacer.

Le Barreau du Québec s'interroge sur le fardeau de preuve qui est proposé dans cette disposition et souvent, en matière de confiscation, on note une baisse du fardeau de preuve. Ce n'est plus une preuve hors de tout doute mais bien par prépondérance de probabilité et on s'en inquiète beaucoup.

The final point somewhat comes back to what my colleague was saying. It is the matter relating to section 172.1. Here, I would simply ask that you refer back to what my colleague said in this regard, including her explanation relating to the notion of "facilitation."

At the Barreau du Québec, we have a specific act entitled the Loi sur le Barreau. This law sets out certain acts that are reserved, in other words that are reserved exclusively for the exercise of the legal profession in Quebec. Within this framework, any appearances before a court fall exclusively within the role of the solicitor.

With regard to the provision relating to paralegal interveners, it is as if this provision of the Criminal Code were in contradiction with our own legal texts, but I would simply like to insist on the fact that paralegal representatives would not be able to intervene before the courts in Quebec.

That does not mean that they would have no work prospects, but they would be barred from representing individuals. This is specific to Quebec and I do not believe that the other bars throughout the country have a similar rule. I simply wanted to inform you of this.

We have court appearance training and the evidentiary and procedural rules should be the exclusive domain of lawyers, especially in criminal matters. In stating this, I am not guided by a desire to preserve the role of lawyers, but simply by the aim of protecting the rights of the public. I would not want my statements in this regard to be misinterpreted.

Senator Beaudoin: Madam Brosseau, you aroused my curiosity when you established a relationship between the municipal court system and that of the amalgamation of municipalities. Obviously, if municipalities are being amalgamated, that could have an impact on municipal courts, and I would like to know in what way.

Ms. Brosseau: In Quebec, certain municipalities were historically created by specific charters. Take, for example, the Charte de Québec and the Charte de Montréal. Within these charters, there were specific provisions relating to the role and jurisdiction of municipal courts.

Senator Beaudoin: Contained in the charters?

Ms. Brosseau: Yes, indeed, which means that in Montreal, Laval and Quebec City, the exclusive powers set out in clause 553 could be exercised by the municipal court judges of Montreal and Quebec City. Up until December of this year, the provisions relating to municipal courts were maintained, but they will fall as of January 1st.

The Barreau du Québec has made representations in this regard and the Bellemare report, commissioned by the Quebec minister of Justice, makes specific proposals, but the minister of Justice has not yet given any follow-up.

In principle, this means that it would be the Loi sur les cours municipales du Québec that would apply and that the jurisdiction under section 553, historically reserved for the municipal courts of Montreal and Quebec City, would no longer be.

Le dernier point rejoignait un peu ce que disait ma collègue. C'était le point relatif à l'article 172.1. Je vous réfère uniquement à ce que ma collègue a dit sur ce point, y compris sur la notion de facilitation.

Au Barreau du Québec, nous avons une loi particulière qui s'appelle la Loi sur le Barreau. Dans cette loi sont prévus des actes dit réservés, c'est-à-dire des actes exclusifs à l'exercice de la profession juridique d'avocat au Québec. Dans ces actes précis, toute comparution devant un tribunal relève exclusivement du rôle de l'avocat.

Dans la disposition sur les parolégaux, c'est comme si cette disposition du Code criminel pourrait entrer en contradiction avec nos dispositions, mais je voulais seulement insister sur le fait que devant les tribunaux, les parolégaux ne pourraient pas agir devant les tribunaux au Québec.

Cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas de possibilités de travail, mais ils ne peuvent pas représenter des individus. C'est très particulier au Québec et je ne crois pas que les autres barreaux à travers le Canada aient une disposition de cette nature. Je voulais juste vous l'indiquer.

On a une formation pour comparaître devant les tribunaux et les règles de preuve et de procédure devraient être réservées à l'avocat, particulièrement en matière de droit criminel. Je ne dis pas cela dans un sens de préservation du rôle de l'avocat, mais bien dans le but de protéger les droits du public. Je ne voulais pas qu'il y ait de mauvaises interprétations de ce que j'ai à dire là-dessus.

Le sénateur Beaudoin: Maître Brosseau, vous avez piqué ma curiosité lorsque vous avez relié le système des cours municipales à celui de la fusion des municipalités. Évidemment, si on fusionne les municipalités cela peut avoir une influence sur les cours municipales et j'aimerais savoir en quoi.

Mme Brosseau: Au Québec, certaines municipalités ont été historiquement créées par des chartes particulières. Pensons à la Charte de Québec et à la Charte de Montréal. À l'intérieur de ces chartes, vous aviez des prescriptions particulières sur le rôle et la juridiction des cours municipales.

Le sénateur Beaudoin: C'était dans les chartes?

Mme Brosseau: Oui, effectivement. Ce qui veut dire qu'à Montréal, Laval et Québec, les pouvoirs exclusifs de l'article 553 pouvaient être exercés par les juges des cours municipales de Montréal et de Québec. Jusqu'en décembre de cette année, on a maintenu les dispositions relatives aux cours municipales, mais elles seront abrogées le 1^{er} janvier prochain.

Le Barreau du Québec a fait des représentations à cet égard et le rapport Bellemare, qui a été mandaté par le ministre de la Justice du Québec, a élaboré des propositions spécifiques, mais le ministre de la Justice n'y a toujours pas donné suite.

En principe, cela veut dire que ce serait la Loi sur les cours municipales du Québec qui s'appliquerait et que la juridiction selon l'article 553, historiquement réservée aux cours municipales de Montréal et de Québec, disparaîtrait.

Senator Beaudoin: The province of Quebec has a special system for paralegal workers?

Ms. Brosseau: The province of Quebec wished to regulate all professions, and not only the legal profession. The province at the time also established the Professional Code. There are in Quebec 44 professions that are governed by a Code of professional conduct and by specific acts. This Code of professional conduct and these specific acts were primarily established for the purpose of protecting citizens. This is the reason why we are here before you making our representations. We have a governing body, a code of ethics, et cetera. I am giving you a little summary of what professional law is.

With the creation of the Bar Act, the position was that lawyers, given their training, the guarantees they could give the public both in regard to professional responsibility and to training and ability, should be the only persons authorized to intervene before the courts. This did not include notaries, who do not plead before the courts. This does not contradict what Ms McVey stated earlier. It is exactly the same thing with regard to competence and the examination of evidence.

Senator Beaudoin: That does not change substantive law?

Ms. Brosseau: No.

Senator Nolin: The Charter is an essential tool in the protection of individuals.

[English]

Senator Joyal: It is always fascinating to listen to your presentations. I have two questions. I will start with the second one, which is related to the preliminary investigation and the admissibility of elements of proof that would not be otherwise admissible. You mention in your brief that that is against the traditional principles that we have followed in our system and could be contrary to the Charter, because there have been many judgments in relation to that.

One of our roles in this committee is to ensure that provisions of bills respect not only the letter, but also the spirit of the Charter. We have had other bills, Bill C-36 and Bill C-7, which had provisions that seemed to introduce elements of "proof" at various stages of legal proceedings that are not founded on principles that we have followed traditionally in terms of weighting the proof.

[Translation]

In Bill C-7, it is the admissibility of a piece of evidence that could be doubtful on a technical basis, in section 146.5 or 146.6. Bill C-36 contains provisions that are more or less equivalent, not technical, but with regard to elements of proof that have not been fully established during preliminary hearings.

[English]

I think it is clause 39 of the bill. Now we have changes that seem to bring it to the preliminary level. It is as if we are bringing, through various bills, an element contrary to what we have traditionally had as the normal evaluation of proof. I refer you to your brief.

Le sénateur Beaudoin: La province de Québec a un système spécial pour les paralogues?

Mme Brosseau: La province de Québec a voulu réglementer l'ensemble des professions, pas exclusivement la profession juridique. La province a alors créé le Code des professions. Il existe 44 ordres professionnels au Québec régis par un Code des professions et des lois spécifiques. Ce Code des professions et ces lois spécifiques ont été créés avant tout pour protéger les citoyens. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici pour faire des représentations. Nous avons un organisme régulateur, un Code de déontologie, et cetera. Je vous résume un peu ce qu'est le droit professionnel.

En créant la Loi sur le Barreau, on a jugé que les avocats étaient, suivant la formation qu'ils avaient reçue, les garanties qu'ils pouvaient donner au public, tant sur le plan de la responsabilité professionnelle que celui de la formation et de la compétence, être les seules personnes compétentes devant les tribunaux. Cela ne comprend pas les notaires, qui n'agissent pas devant les tribunaux. Cela n'entre pas en contradiction avec ce que Me McVey disait tantôt. C'est exactement la même chose en ce qui concerne la compétence et l'appréciation de la preuve.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne change pas le droit substantif?

Mme Brosseau: Non.

Le sénateur Nolin: La Charte est un outil fondamental de la protection des individus.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Il est toujours fascinant d'entendre vos exposés. J'ai deux questions. Je vais commencer avec le deuxième, qui concerne l'enquête préliminaire et l'admissibilité d'éléments de preuve qui, autrement, ne seraient pas admissibles. Vous dites dans votre mémoire que cela serait contraire aux principes traditionnels de notre système et pourrait être contraire à la Charte, parce qu'il y a eu de nombreux jugements en la matière.

L'un des rôles du comité est de veiller à ce que les dispositions de projets de loi respectent non seulement la lettre mais également l'esprit de la Charte. Nous avons eu d'autres projets de loi, notamment les projets de loi C-36 et C-7, qui contenaient des dispositions semblant introduire des éléments de preuve, à différentes étapes de la procédure, qui ne s'appuyaient pas sur les principes que nous suivons traditionnellement dans la pondération des éléments de preuve fournis.

[Français]

Dans le projet de loi C-7, c'était l'admissibilité d'une preuve qui pouvait sur le plan technique être douteuse, à l'article 146.5 ou 146.6. Le projet de loi C-36 contient des dispositions à peu près équivalentes, non pas techniques, mais des preuves qui ne sont pas absolument démontrées lors des audiences préliminaires.

[Traduction]

Je pense qu'il s'agit de l'article 39 du projet de loi. Nous avons maintenant des changements qui semblent faire intervenir l'étape des audiences préliminaires. C'est comme si nous introduisons, par le biais de différents projets de loi, un élément qui serait contraire à ce que nous avons traditionnellement fait dans

[Translation]

I am reading from page five, under Preliminary Inquiry Reform:

... According to clause 29.2, on page 20 of the bill, amending section 540, evidence that would not be admissible at trial may be received if credible or trustworthy in the circumstances of the case. In our view, inadmissible evidence should not be admissible at a preliminary inquiry ...

and you state further down:

... we believe that the section ... gives rise to concerns about compliance with Charter protections against self-incrimination and the right to full answer and defence by permitting consideration of inadmissible evidence.

[English]

This is a serious allegation. Could you substantiate that with reference to Supreme Court cases so that we have a better illustration of the doubts that you have raise here? This is serious in terms of our role of ensuring that what we do in this committee is in conformity with the Charter.

Ms Perkins-McVey: We also have to look at where this is coming from. The judicial interim release section allows a Justice of the Peace at a bail hearing to receive information that is traditionally hearsay. It uses similar language, "evidence...that the justice considers credible or trustworthy in the circumstances..." The Justice Department appears to be trying to expedite matters so that if a Crown does not have a witness available, they can tender the statement that would otherwise be hearsay.

You asked for a specific case. Fairly recently, about two weeks ago, a case was decided in Toronto. It was a decision of a Provincial Court judge, and I will obtain a copy of that decision for you. It specifically spoke about the dangers of the admissibility of hearsay evidence at a preliminary inquiry. It essentially indicated that it may affect the trial proper down the road. That judge did not have the ability to decide that issue at the time, not having the power to determine Charter issues.

While it is not specifically on point, this case was highlighted in Alan Gold's newsletter because of the dangers that are pointed out of the admissibility of this type of evidence. It could, for example, affect the admissibility of the statement made by the accused. It could affect the right to remain silent. Clearly it pertains to the right to make full answer and defence.

l'évaluation des éléments de preuve. Je vous renverrai à votre mémoire.

[Français]

Je lis à la page cinq, sous la réforme de l'enquête préliminaire:

[...] Nous croyons que cet article (toujours en référant à l'article 29.2, page 20 du projet de loi, qui modifie l'article 540), le juge peut recevoir en preuve des renseignements par ailleurs inadmissibles s'il les considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce. Selon nous, des éléments de preuve inadmissibles ne doivent pas être reçus lors de l'enquête préliminaire [...]

et vous posez plus loin:

[...] des preuves irrecevables posent des problèmes de conformité aux garanties de la Charte en matière d'auto-incrimination et du droit à une défense pleine et entière.

[Traduction]

Il s'agit là d'une allégation plutôt sérieuse. Pourriez-vous étayer votre position en renvoyant à des affaires de la Cour suprême afin que nous ayons une meilleure illustration des doutes que vous soulevez ici? Ce que vous dites est grave étant donné notre rôle, qui exige de nous que nous respectons la Charte.

Mme Perkins-McVey: Il nous faut également examiner d'où cela vient. L'article portant sur la mise en liberté provisoire par voie judiciaire permet à un juge de paix, lors d'une enquête sur le cautionnement, de recevoir des renseignements qui seraient traditionnellement considérés comme de l'ouïe-dire. Il renferme un texte semblable: «des preuves [...] que le juge considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce [...]» Le ministère de la Justice semble vouloir accélérer les choses de telle sorte que si la Couronne n'a pas de témoin disponible, il puisse présenter comme preuve une déclaration qui aurait autrement été de l'ouïe-dire.

Vous me demandez de vous donner un exemple d'affaire. Tout récemment, il y a environ deux semaines, une affaire a été jugée à Toronto. C'était une décision d'un juge de la cour provinciale, et nous en obtiendrons copie pour vous. Il y était question des dangers présentés par l'admissibilité de simple ouïe-dire lors d'enquêtes préliminaires. Le juge y souligne, en gros, que l'admission d'ouïe-dire comme preuve pourrait avoir une incidence, plus tard, sur le procès proprement dit. Le juge n'avait pas la capacité de trancher la question dans cette affaire, n'étant pas habilité à trancher des questions portant sur la Charte.

Bien que cette décision ne se rapporte pas précisément à ce dont il est question ici, l'affaire a été citée dans le bulletin d'Alan Gold à cause des dangers posés par l'admissibilité de ce genre de preuve. De telles preuves pourraient, par exemple, avoir une incidence sur l'admissibilité de déclarations faites par l'accusé. Cela pourrait avoir une incidence sur le droit de garder le silence. Cela a clairement une incidence sur le droit à une défense pleine et entière.

We appreciate that under this section found on page 20 of the bill itself that there are certain provisos that the Justice Department has attempted to put in place to remedy any potential Charter problem. The issue then becomes that it is entirely discretionary by the Justice. We do not believe that the right to make full answer and defence should be such a discretionary process and that the power should be in the hands of the Justice in this way when the clear focus of the bill is to extremely limit the preliminary inquiry.

[Translation]

Ms. Brosseau: I share the view of my colleague. It is the only example of the admission of hearsay in exceptional circumstances, on the basis of youth protection laws that often have a hybrid nature, in other words a mix of civil law and criminal law. They have a very particular structure. There is admission of hearsay in very specific contexts, in emergency situations. The problem that we have is that we are dealing here with an Act of general application, that would apply generally — of course the preliminary inquiry could be limited, but it nevertheless is a matter of general application —, a principle. We talked in the context of Bills C-24 and C-36 of an element of contamination of our law. That is one element. It has an impact on the right to full answer and defence, and that would not work.

It seems to me there is a Quebec court of appeal decision dealing with this issue in particular. I will try to find it and forward it to you.

[English]

Senator Joyal: It is always in relation to page 20, clause 29(2), amending section 540 of the Criminal Code.

When you say the section contains some limits that could bring it very close to the “skin” of the Charter — just scratches it just a little — we have to weigh the proportionality.

Is it acceptable, for the matter of expediting the procedure, that we introduce an element in the system that has impact over the overall definition of the right to...

[Translation]

... full answer and defence.

[English]

That is what this is, if I understand correctly. We add foreign elements to the system as we have known it at that level, but we try to make it close to the Charter by maintaining the capacity of a judge to say “yes” or “no,” but in fact, we change or tilt fundamentally the system in favour of an accusation. That is what we are doing by introducing this element, if I understand the way it will work in practical terms.

Ms Perkins-McVey: Let us talk about the practical terms, because that is where we have to start.

Nous savons qu'en vertu de l'article à la page 20 du projet de loi il y a certaines conditions que le ministère de la Justice a tenté de mettre en place pour contrer tout problème potentiel faisant intervenir la Charte. Le problème est alors que cela relèvera dorénavant entièrement du pouvoir discrétionnaire du juge. Nous ne pensons pas que le droit à une défense pleine et entière doive relever d'un tel processus discrétionnaire ni que le pouvoir devrait revenir aux seules mains du juge alors que l'objet du projet de loi est de limiter sérieusement l'enquête préliminaire.

[Français]

Mme Brosseau: Je partage l'avis de ma collègue. C'est le seul exemple où l'on peut retrouver l'admissibilité de ouï-dire dans d'autres circonstances exceptionnelles, sur le plan des lois sur la protection de la jeunesse qui ont souvent un caractère hybride, c'est-à-dire un mélange entre le droit civil et le droit pénal. Ils ont une structure bien particulière. Il y a admission du ouï-dire dans un contexte particulier, dans un contexte d'urgence. Le problème que l'on retrouve c'est qu'on a fait d'une application générale d'une loi, qui s'applique de façon générale, — bien sûr l'enquête préliminaire peut être limitée, mais c'est quand même d'application générale — un principe. On a parlé aux projets de loi C-24 et C-36 d'un élément de contamination de notre droit. Cela est un élément. Cela a un impact sur une défense pleine et entière et cela ne fonctionnerait pas.

Je crois savoir qu'il existe une décision de la Cour d'appel du Québec traitant de cette question spécifique. Je vais tenter de la retrouver et vous la faire parvenir.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: C'est toujours dans le contexte du paragraphe 29(2), à la page 20, modifiant l'article 540 du Code criminel.

Lorsque vous dites que l'article contient certaines limites telles qu'on se trouverait très près de la «peau» de la Charte — on l'égratignerait un tout petit peu — il nous faut évaluer la prépondérance des probabilités.

S'il est acceptable, aux fins d'accélérer la procédure, d'introduire dans le système un élément ayant une incidence sur la définition d'ensemble du droit à...

[Français]

... une défense pleine et entière.

[Traduction]

C'est de cela qu'il s'agit, si j'ai bien compris. Nous ajoutons des éléments étrangers au système tel que nous l'avons connu à ce palier, mais nous nous efforçons de nous rapprocher de la Charte en maintenant la capacité d'un juge de dire «oui» ou «non», mais, en vérité, nous changeons ou nous faisons pencher le système en faveur d'une accusation. C'est ce que nous faisons en introduisant cet élément, si j'ai bien compris la façon dont cela fonctionnerait dans la pratique.

Mme Perkins-McVey: Parlons justement de ce qui se passerait dans la pratique, car c'est là qu'il nous faut commencer.

Do not forget that there are so few cases where the Crown proceeds by indictment that there has already been an extensive screening process by the Crown Attorney to determine that this is one of those most serious cases. Let us start with that objective in mind and realize that this is one of those difficult, serious cases that contain all the aggravating factors we have heard listed in the Criminal Code.

That being said, this is the accused who most vulnerable to the system, whose liberty is most at risk, and therefore, in our view, should have the greatest opportunity to defend himself or herself. That hurdle of how to define this case has already been passed.

Yes, the section does say that there has to have been notice given of the fact that this evidence is to be tendered, if it is to be received. Looking at subsection 8, there has to be reasonable notice of an intention to tender it as well as a copy of the statement. However, all that means is that there has to be a notice. It does not give you a power of procedure of how to challenge it.

I am sure you are all aware of case law developed over time as it pertains to the admissibility of hearsay evidence. It starts with the seminal case of *R. v. KGB* and Chief Justice Lamer's decision. You must be aware of all the safeguards that have been put in place in determining the admissibility of that evidence. None of these safeguards are inherently within the section.

Second, it indicates that a person can be required to attend for cross-examination. Those are the safeguards that have attempted to be put into this process. However, we believe that we should not even get there, because there is a danger of never getting past that first hurdle. The evidence will be determined as being subject to consideration for committal at that initial stage on the basis of otherwise inadmissible evidence.

We also must remember that the preliminary inquiry — if it is held on these very serious cases — frames how the case will proceed, and it frames it for both the Crown and the defence.

Senator Joyal: I still wrestle with that concept for the reasons you have just said. All of us have an idea of how it works. The preliminary inquiry is really the various elements of the proof and how the trial will develop. It shocks one's mind to go through that procedure with an element that, in fact, tilts the balance against the accused, while in fact we have always wanted the burden of the proof to be on the Crown. However, we are here giving to the Crown an additional element in its arsenal that goes beyond what we normally have had as a starting point for the parties.

Ms Perkins-McVey: We must go back and be concerned about how our current system is working. We have more and more unrepresented accused. Will they know that they have to request a preliminary inquiry? Will they, standing before the court, be able to make an informed decision about waiver, limitation of

N'oubliez pas qu'il y a si peu de cas dans lesquels la Couronne procède par voie de mise en accusation qu'il y a déjà eu un processus de sélection exhaustif mené par le procureur de la Couronne pour déterminer qu'il s'agit de l'un des cas les plus graves. Commençons avec cet objectif en tête et convenons qu'il s'agit de l'une de ces graves et difficiles affaires renfermant tous les facteurs aggravants énumérés dans le Code criminel.

Cela étant dit, c'est l'accusé qui est le plus vulnérable dans le système, c'est sa liberté qui est la plus à risque et, partant, à notre avis, c'est lui qui devrait avoir la meilleure possibilité de se défendre. L'obstacle qu'est la question de savoir comment définir l'affaire a déjà été franchi.

Oui, l'article dit qu'il faut qu'il y ait eu un préavis raisonnable de l'intention de présenter des renseignements pour que ces derniers soient recevables. Si l'on regarde le paragraphe 8, il faut qu'il y ait eu un préavis raisonnable de l'intention de présenter une déclaration ainsi que copie de celle-ci. Cependant, tout ce que cela signifie est qu'il faut qu'il y ait préavis. Cela ne vous confère aucun pouvoir de procédure quant à la façon de contester.

Je suis certaine que vous êtes tous au courant de la jurisprudence qui a pris forme au fil du temps relativement à l'admissibilité d'ouïe-dire en tant qu'élément de preuve. Cela a commencé avec l'arrêt dans *R. c. KGB*, un arrêt qui fait autorité, et la décision du juge en chef Lamer. Vous devez être au courant de toutes les garanties mises en place dans la détermination de l'admissibilité de telles preuves. Aucune de ces garanties ne figure de façon inhérente dans cet article.

Deuxièmement, l'article dit qu'une personne peut être tenue de se présenter pour contre-interrogatoire. Ce sont là les garanties qu'on a tenté de mettre en place dans le cadre de ce processus. Cependant, nous pensons que nous ne devrions même pas en arriver là, car il existe le danger de ne jamais surmonter le premier obstacle. Les preuves seront jugées comme devant faire l'objet de renvoi aux fins de procès à cette étape initiale sur la base d'éléments de preuve qui seraient par ailleurs inadmissibles.

Il nous faut également nous rappeler que l'enquête préliminaire — s'il y en a une pour ces affaires très graves — établit la façon dont l'affaire sera menée, et ce tant pour la Couronne que pour la défense.

Le sénateur Joyal: Ce concept continue de me poser problème pour les raisons que vous venez d'évoquer. Nous tous avons une idée de la façon dont cela fonctionne. L'enquête préliminaire établit les différents éléments de preuve et la façon dont le procès sera mené. Cela me choque de penser que cette procédure pourrait être menée avec un élément qui fait en fait pencher la balance contre l'accusé, alors que nous avons toujours voulu que le fardeau de la preuve revienne à la Couronne. Or, nous donnons ici à la Couronne un élément additionnel pour son arsenal au-delà de ce que nous avons normalement comme point de départ pour les parties.

Mme Perkins-McVey: Il nous faut retourner en arrière et nous préoccupons de la façon dont fonctionne notre actuel système. Nous avons de plus en plus d'accusés non représentés. Sauront-ils qu'il leur faut demander une enquête préliminaire? Debout devant la cour, seront-ils en mesure de prendre une décision éclairée au

statements and issues? No. Yet, the determination has already been made that they are in that serious category of persons, because it is only for those very few indictable offences.

I think we have to be looking at these amendments in light of that and be very concerned about the erosion of the preliminary inquiry. We have a judicially defined obligation of disclosure, but I can tell you that probably on any given day, at the courthouse down the road here, you would find matters where full disclosure is not being made.

The case law gives certain guidelines to the Crown Attorneys about the how and the when and the why of disclosure and gives them some discretionary power without a real statutory obligation setting out a sanction against the Crown for not disclosing. I am not talking simply about precedent defined by the court, but a statutory one. There has to be that ability in those serious cases that are proceeding by indictment to fully determine the scope of the jeopardy of the accused.

If we are eroding other areas of the integrity of the justice system, in our view, by some of the legislation that is before the house, then at least we must allow the accused to be able to fully defend themselves once they get into court.

I have made this comment before. We should not be looking at the development of the judicial system on a bill-by-bill basis. You have to think about what you did last week as well as what will happen next week. Some people may say they are still preserving the preliminary hearing, you simply have to ask for it and this just means they are trying to limit the issue, but this very tinkering of the system is — in our view — the thin edge of the wedge.

So be it. You hybridize: you allow the Crown some discretion to determine which category the offence falls into. Once you are in that higher zone, I believe we have to really ensure that justice is done, and is seen to be done. Otherwise, we will have to come back and deal with section 690, the miscarriage of justice section, a lot more often. I will be back asking for that independent review.

Senator Joyal: I would like you to consider the proposed section 696.2(3), which states:

Despite subsection 11(3) of the *Inquiries Act*, the Minister of Justice may delegate in writing to any individual the powers of the Minister to take evidence, issue subpoenas, enforce the attendance of witnesses, compel them to give evidence and otherwise conduct an investigation under subsection (2).

What I do not like about this provision is that it is a procedure akin to a formal trial, or at least it should be. The provision states that the Minister of Justice may delegate “in writing to any individual.” Again, I make a parallel to the extradition bill, wherein the Minister of Justice had sole discretion to extradite a Canadian to a country where the death penalty was imposed.

sujet des renoncements, de la limitation des déclarations et des questions? Non. Or, il aura déjà été déterminé qu'ils s'inscrivent dans cette catégorie de personnes dont le cas est grave, car cela n'est prévu que pour ces très rares actes criminels.

Nous avons examiné ces modifications sous cet angle et sommes très inquiets devant l'érosion de l'enquête préliminaire. Il y a une obligation de divulgation établie par la jurisprudence, mais je peux vous dire que, n'importe quel jour, au Palais de justice proche d'ici, vous verrez des cas où la divulgation complète n'a pas lieu.

La jurisprudence donne aux procureurs de la Couronne certaines lignes directrices énonçant les raisons, le moment et les modalités de la divulgation et leur confère certains pouvoirs discrétionnaires, mais sans obligation statutaire réelle et sans sanction en cas de non-divulgation. Je ne parle pas simplement de précédents définis par un tribunal, mais d'une obligation statutaire. Il faut cette faculté, dans les cas graves faisant l'objet d'une mise en accusation, de pleinement cerner les risques encourus par l'accusé.

Si l'on va saper, dans certains domaines, l'intégrité du système judiciaire, comme le font certains projets de loi devant cette Chambre, il faut à tout le moins, à notre sens, permettre à l'accusé de se défendre pleinement pendant son procès.

J'ai déjà fait cette remarque. Il ne faudrait pas considérer l'évolution du système judiciaire au cas par cas, projet de loi par projet de loi. Vous devez tenir compte de ce que vous avez fait la semaine dernière et aussi de ce qui se passera la semaine prochaine. D'aucuns vous diront que l'on préserve quand même l'audience préliminaire, qu'il suffit de la demander et que cette mesure ne vise qu'à en limiter l'emploi, mais ces retouches apportées au système reviennent à notre avis à enfoncer un coin.

Alors, allons-y. Vous hybridisez: vous donnez à la Couronne une certaine latitude pour déterminer la catégorie de l'infraction. Mais une fois que l'on est dans cette zone supérieure, nous pensons qu'il faut réellement assurer que justice soit faite, et soit perçue comme faite. Sinon, nous devons revenir souvent appliquer l'article 690, celui sur l'erreur judiciaire. Je reviendrai d'ailleurs réclamer cette révision indépendante.

Le sénateur Joyal: J'aimerais vous demander de vous reporter au paragraphe 696.2(3), qui dit:

Malgré le paragraphe 11(3) de la Loi sur les enquêtes, le ministre de la Justice peut déléguer par écrit à quiconque ses pouvoirs en ce qui touche le recueil de témoignages, la délivrance des assignations, la contrainte à comparution et à déposition et, de façon générale, la conduite de l'enquête visée au paragraphe (2).

Ce que je n'aime pas dans cette disposition est qu'elle constitue une procédure similaire à un procès formel, ou du moins devrait l'être. Le ministre de la Justice peut déléguer «par écrit à quiconque». Encore une fois, je vois un parallèle avec le projet de loi sur l'extradition, qui donne au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire absolu d'extrader un Canadien vers un pays pratiquant la peine de mort.

As much as possible, we should remove discretionary powers in such cases. They are the most sensitive cases. They involve the credibility of the system. They involve the trust that people have in the judges. They involve trust in the police. We have seen the horror stories behind the police. However, I will not single out one element. I do not want to do that today. We must protect the overall judicial system, all those involved in the enforcement of the law.

The Minister of Justice has here the discretion to appoint any individual over and above the Inquiries Act. One would think the Minister of Justice would appoint someone who has the capacity of a judge because that person will have to preside over an investigation in as close a procedure as a hearing. Why do we have here "any individual"? In many cases, the Supreme Court has defined the characteristics that a person in that capacity should have. We have known for the last years about the cases of the miscarriage of justice that have entailed the lives of people, if they had been in other countries, and we know those stories.

As much as I can rely on the Governor General in Council to adopt regulations that would implement a procedure that is close to an independent commission, this person is the head of that system. Why should we not vest that person with the qualities that normally should be reflected in the procedure, which is independent? Why should we not have someone with a legal background? After all, the person has to lead an inquiry, probably with lawyers and other related to the legal system. They will have a difficult task because the system tends to defend itself. By reading the stories of those miscarriages of justice, we all know what that implies.

I am puzzled with the word "individual." How would you define the status of that person to better protect the system that is put in place there?

[Translation]

Ms. Brosseau: Your question refers us to several phenomena. This provision was introduced to counter negative comments with regard to the independence of the process from the decision of the minister. In our opinion, we must ask ourselves if the mechanism introduced by the Act is sufficient with regard to the independence and transparency of the system. The choice of a single person is to our mind insufficient. It is for this reason that we suggested the establishment of an independent two-level committee. This committee would be made up of at least three persons, namely a lawyer for the defence, a lawyer for the Crown and a citizen, who could be a victims representative. This provision does not fulfill the independence objective.

Furthermore, your line of questioning also relates back to the fact that we must give consideration to the importance of the financial consequences of judicial reviews. Certain claims, flowing from these judicial reviews, are proven to be founded.

Your concern as to the selection of the person by the minister is further emphasized by the monetary element. When you ask if we might contest the choice of this person, I would answer that we

Il faudrait, dans toute la mesure du possible, enlever ces pouvoirs discrétionnaires. Ils sont exercés dans les cas les plus délicats. Ils mettent en jeu la crédibilité du système. Ils mettent en jeu la confiance du public envers les juges. Ils mettent en jeu la confiance envers la police. Nous avons vu quelques scandales causés par la police. Cependant, je ne veux pas viser un élément particulier du tout. Je ne veux pas faire cela aujourd'hui. Ce qu'il faut faire, c'est protéger le système judiciaire dans son ensemble, tous ceux participant à l'application de la loi.

On donne ici au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire de désigner quiconque, en passant outre à la Loi sur les enquêtes. On aimerait croire que le ministre de la Justice nommera quelqu'un ayant la capacité d'un magistrat, car cette personne va présider à une enquête assimilable à une audience de tribunal. Pourquoi est-ce «quiconque»? La Cour suprême a souvent défini les qualifications que devrait posséder une personne travaillant en cette capacité. Nous avons vu ces dernières années des erreurs judiciaires qui auraient coûté la vie à des gens, s'ils s'étaient trouvés dans un autre pays, et nous connaissons tous ces scandales.

Même si l'on fait confiance au gouverneur général en conseil pour qu'il adopte des règlements mettant en place une procédure assimilable à celle d'une commission indépendante, cette personne sera le chef de ce système. Pourquoi ne pas exiger que cette personne possède les qualités que cette procédure est censée refléter, soit l'indépendance? Pourquoi ne pas spécifier qu'il doit s'agir d'un juriste? Après tout, cette personne doit conduire une enquête, probablement avec l'intervention d'avocats et d'autres intervenants du système juridique. Sa tâche sera difficile car le système tend à se défendre lui-même. Il suffit de lire les récits de ces erreurs judiciaires pour savoir ce que cela implique.

Le mot «quiconque» m'intrigue. Comment pourrait-on définir le statut de cette personne afin de mieux protéger le système que l'on met en place?

[Français]

Mme Brosseau: Votre question nous renvoie à plusieurs phénomènes. Cette disposition est introduite pour contrer les commentaires défavorables à l'égard de l'indépendance du processus par rapport à la décision du ministre. À notre avis, il faut se poser la question à savoir si le mécanisme introduit par la loi est suffisant quant à l'indépendance et à la transparence du système. Le choix d'une seule personne nous apparaît insuffisant. C'est pour cette raison qu'on suggérerait notamment un comité indépendant à deux paliers. Ce comité pourrait être composé d'au moins trois personnes, soit un avocat de la défense, un avocat de la Couronne et d'un citoyen, qui pourrait être un représentant de victimes. Cette disposition n'atteint pas l'objectif d'indépendance.

D'autre part, votre questionnement renvoie aussi au fait qu'il nous faut considérer que les conséquences financières des révisions judiciaires sont assez importantes. Certaines réclamations, qui suivent ces révisions judiciaires, s'avèrent fondées.

Votre questionnement pour le choix de la personne par le ministre est accentué justement par le facteur pécuniaire. Quand vous vous demandez si on peut questionner le choix de cette

should do this on the basis both of the person's training and of the independence or transparency of the process. This is how I see things.

[English]

Ms Perkins-McVey: Our position has been that there must be an independent body. The Minister of Justice cannot be both the prosecutor and the one who will fix the wrong at the same time. The model that the Canadian Bar Association has supported is the Criminal Cases Review Commission in the United Kingdom. That group has its own separate investigators. Once a decision has been made to look into a matter, there is a board that reviews. It consists of both Crown attorneys, retired judges, sitting judges and regional representation. Thus, there is that cross-section of the public as well, that is, representatives of the lay public.

Senator Joyal: In your proposal, you seem to put forward the appointment of a three-person panel, with one representing elements of the legal system. Here we have one person who has to offer the qualities of the three-member panel you mentioned. The problem is that nothing of the sort is required. When you say appoint "anyone," it means anyone — a retired policeman, or retired lawyer or a retired judge. It could be anyone. There are no criteria.

I do not doubt the reputation of the present Minister of Justice or her successor, but we have to look at the law as it is written, especially in the context of a miscarriage of justice. We have to be critical of the person we appoint because of the sensitivity of that person's role.

Ms Perkins-McVey: It should never be one person. I agree with you 100 per cent. That is why we have always supported the fact there must be a board comprising at least three to five persons. The question is that there is no more critical time in the justice system to have that independence and accountability. We are talking about when there has been a wrong done, when our justice system is under scrutiny and attack.

If we want to maintain the integrity of the justice system as a whole, then this should be the time when we ensure it is done, and that it is seen to be done. No one is suggesting that the present, future, or past ministers of justice have hidden agendas. We are dealing with a system that is looking at its own infallibility. Even the defence lawyers involved at the time may not want to think they participated in a wrong, knowingly or unknowingly. It is that time when there needs to be an objective view.

Senator Joyal: I do not want to continue with this. The point has been made. As Madam Chair will remember, the first panel of witnesses we had raised this issue. We have on the agenda today the Department of Justice.

The Chairman: We also have the next panel here from the Canadian Association of Internet Providers and the Canadian Cable Television Association. They are here waiting.

Senator Beaudoin: You said you do not support the bill?

personne, je vous répondrais qu'on devrait le faire tant au niveau de la formation que de l'indépendance ou de la transparence du processus. C'est ainsi que je le vois.

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: Notre position est qu'il faut un organe indépendant. Le ministre de la Justice ne peut être à la fois le procureur et celui qui va réparer l'erreur judiciaire. Le modèle préconisé par l'Association du Barreau canadien est celui de la Criminal Cases Review Commission du Royaume-Uni. Cet organe dispose de ses propres enquêteurs. Une fois qu'une décision est prise de réviser une affaire, un conseil s'en charge qui comprend tant des procureurs de la Couronne que des juges retraités, des juges en exercice et une représentation régionale. Il y a donc également là une représentation du public profane.

Le sénateur Joyal: Dans votre proposition, vous semblez favoriser la nomination d'un panel de trois membres, dont l'un représente le système judiciaire. Ici, nous avons une seule personne, qui doit donc présenter toutes les qualités d'un panel de trois membres. Le problème est que rien de tel n'est exigé. Lorsque la loi dit que l'on peut désigner «quiconque», cela veut dire n'importe qui — un policier à la retraite ou un avocat ou un juge à la retraite. Ce pourrait être n'importe qui. Il n'y a aucun critère.

Je ne mets pas en doute l'intégrité de la ministre de la Justice actuelle ni de son successeur, mais nous devons nous en tenir à la loi telle qu'elle est écrite, particulièrement dans le contexte d'une erreur judiciaire. Étant donné le caractère délicat du rôle de cette personne, il faut passer ses qualifications à la loupe.

Mme Perkins-McVey: Ce ne devrait jamais être une personne seule. Je suis d'accord à 100 p. 100 avec vous. C'est pourquoi nous avons toujours dit que ce devrait être une commission comprenant au moins de trois à cinq membres. En effet, il n'y a pas de moment plus critique, dans tout le système judiciaire, pour garantir cette indépendance et cette responsabilité. Nous parlons en effet d'un moment où une erreur judiciaire a été commise, où notre système de justice est sous la loupe et attaqué.

Si vous voulez assurer l'intégrité du système de justice dans son ensemble, alors c'est le moment de la garantir, et ce de façon convaincante. Nul ne prétend que les ministres de la Justice du passé, du présent ou du futur ont des intentions cachées. Mais nous parlons là d'un moment où le système est aux prises avec sa propre faillibilité. Même les avocats qui ont défendu l'accusé à l'époque peuvent ne pas vouloir admettre qu'ils ont été partie à une erreur judiciaire, involontairement. C'est un moment où il faut une perspective objective.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas trop m'attarder là-dessus. Le message a été reçu. Nous avons déjà soulevé cet aspect avec les tout premiers témoins que nous avons entendus, madame la présidente s'en souviendra. Nous recevrons tout à l'heure les fonctionnaires du ministère de la Justice.

La présidente: Nous avons également comme témoins suivants l'Association canadienne des fournisseurs Internet et l'Association canadienne de télévision par câble. Ils sont déjà là et attendent.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit que vous n'approuvez pas le projet de loi?

Ms Perkins: Absolutely not. When I said we were very disappointed by the amendment to 690, we could not say it more strongly. There are models out there that could easily be adapted to our use and they have not been adopted. They should be.

[Translation]

Ms. Brosseau: This provision simply confirms present procedure. It reproduces the difficulties that have been outlined and denounced. This is why it is unsatisfactory to us. We have suggested to you two models. We are attempting to propose one. But I believe that the overture we are making is that there really must be an independent organization. As my colleague was saying earlier, with section 540, we risk having more difficulties and this process could become even more necessary.

Senator Beaudoin: Your answer is clear.

[English]

The Chairman: Thank you very much for coming before us again so soon after the last time.

We have appearing before us next, from the Canadian Association of Internet Providers, Jay Thomson, President, and from the Canadian Cable Television Association, Lori Assheton-Smith, General Counsel and Vice-President of New Media.

Mr. Jay Thomson, President, Canadian Association of Internet Providers: I am President of the Canadian Association of Internet Providers, based here in Ottawa. We are also called CAIP, for short.

CAIP is the national trade association representing Internet service providers, or ISPs. Our members, which include such large companies as Bell Canada, Telus and AOL Canada, as well as many smaller ISPs across the country, provide approximately 80 per cent of the Internet connections in Canada.

It is a pleasure for me to be here this afternoon, along with my colleague from CCTA. We have worked closely with CCTA on this issue from the start. We are here to reiterate our general support for the provisions of Bill C-15A, which deal with child pornography and child luring on the Internet. At the same time, I must advise you of our real concern that those provisions could have serious but clearly unintended consequences for ISPs and the Internet.

Let me say at the outset that CAIP members take Internet content issues very seriously. We have launched a number of our own self-regulatory and consumer awareness initiatives to help address concerns that Canadians have about illegal and offensive content.

Last February, we joined the Government of Canada in the launch of its Strategy to Promote Safe, Wise and Responsible Internet Use. In fact, we are mentioned 19 times in this document, which outlines how the government, non-profit organizations and

Mme Perkins: Absolument pas. Lorsque nous avons dit que nous sommes très déçus par la modification de l'article 690, c'est le moins que l'on puisse dire. Il existe quantité de modèles que nous aurions facilement pu adapter à notre usage et que l'on a écartés. Il aurait fallu les adopter.

[Français]

Mme Brosseau: Cette disposition ne fait seulement que confirmer la procédure actuelle. Cela reproduit les difficultés qui ont été dégagées et dénoncées. C'est pour cette raison que c'est insatisfaisant pour nous. On vous propose deux modèles. Nous tentons d'en proposer un, mais je pense que l'ouverture que l'on fait est de dire qu'il faut vraiment un organisme indépendant. Comme le disait tantôt ma collègue, avec les dispositions de l'article 540, nous risquons d'avoir plus de difficultés et ce processus deviendra encore plus nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: Votre réponse est claire.

[Traduction]

La présidente: Merci d'avoir comparu de nouveau si vite, depuis la dernière fois.

Nous entendons maintenant M. Jay Thomson, président de l'Association canadienne des fournisseurs Internet et Lori Assheton-Smith, conseillère principale et vice-présidente chargée des nouveaux médias, de l'Association canadienne de télévision par câble.

M. Jay Thomson, président, Association canadienne des fournisseurs Internet: Je suis président de l'Association canadienne des fournisseurs Internet, basée ici, à Ottawa, et connue également sous son sigle ACFI.

L'ACFI est une association professionnelle nationale représentant les fournisseurs de services Internet ou FSI. Elle regroupe à la fois de grandes entreprises, comme Bell Canada, Telus et AOL Canada, et de nombreuses entreprises locales plus petites qui, collectivement, assurent environ 80 p. 100 des liaisons Internet au Canada.

Il me fait plaisir de comparaître devant vous cet après-midi, avec nos collègues de l'ACTC, avec qui nous travaillons en étroite collaboration sur ce dossier, pour réaffirmer notre appui de principe à l'adoption des dispositions proposées dans le projet de loi C-15A visant à enrayer la pornographie juvénile et le détournement de mineurs sur Internet. Toutefois, je me dois aussi de signaler que nous craignons fort que ces dispositions n'aient un effet préjudiciable marqué, bien que manifestement involontaire, sur les FSI et sur l'utilisation d'Internet.

Sachez tout d'abord que le contenu d'Internet est un sujet dont les membres de l'ACFI se soucient beaucoup. Notre association a pris ses propres mesures d'autoréglementation et de sensibilisation du consommateur afin d'aider à calmer les préoccupations des Canadiens au sujet du contenu illégal et choquant qui peut s'y trouver.

En février dernier, nous avons fait équipe avec le gouvernement du Canada pour lancer la Stratégie canadienne pour l'utilisation sécuritaire, prudente et responsable d'Internet. D'ailleurs, notre association est mentionnée 19 fois dans la brochure qui explique

the private sector are working together to make the Internet a safer place for Canadians and their families.

At the same event, we launched a protection portal: a fully bilingual educational and public awareness Web site that profiles organizations, communities and individuals who are addressing Internet content issues in a positive and constructive manner. One of those organizations is LiveWires Design in Vancouver, which uses computer games and cartoons to warn children about the dangers of luring on the Internet, something addressed in Bill C-15A. I encourage committee members to visit the portal, which is available through our Web site at www.caip.ca. We are also currently participating, along with CCTA and others, in the multi-sector group working on building a Canadian Internet child pornography hotline.

While we strongly believe that responsible self-regulation is generally the most practical and effective means to address Canadians' concerns about Internet content, we also recognize that there may be some matters where a combination of self-regulation and properly drafted legislation can be of great help to Internet users, law enforcement and ISPs. This is why we generally support the relevant sections of this bill.

Nevertheless, we also have serious problems with this bill as it is drafted. We are aware that the Minister of Justice has assured members of this committee, as well as the Commons committee studying Bill C-15A, that the bill is intended to target child pornographers and predators, and not ISPs. Those are indeed welcome comments, however, with all due respect to the minister, the bill still does not clearly state that. Instead, we fear that the language used in the bill remains so broad that it could permit a court to hold ISPs liable for criminal acts of others over which they have no knowledge or control.

Bill C-15A would amend subsection 163.1(3) of the Criminal Code to add new offences for a person who "transmits" or "makes available" child pornography. Despite the minister's assurances that these terms are clear as regards their impact on ISPs, neither of them is defined or circumscribed.

As a result, we fear that notwithstanding the minister's welcome comments, a Crown prosecutor could still claim that Bill C-15A grants the authority to lay charges against an ISP for the "transmission" or "making available" of someone else's illegal content. Even if a court were to rely on the minister's statement that this was not the intent of the bill and, therefore, not convict — which is in no way guaranteed — the damage would already have been done. The costs of defending such a charge could put many of my members, our smaller ISPs, out of business.

Not only would this be unfair and unjustified, it would run contrary to the approach taken by other democratic countries with similar criminal law principles, namely the U.S. and the European

comment le gouvernement, des organisations sans but lucratif et le secteur privé s'efforcent de collaborer pour faire du cyberspace un lieu plus sûr pour les Canadiens et leurs familles.

À l'occasion de ce lancement, nous avons inauguré notre portail de protection: ce site Web entièrement bilingue vise à sensibiliser le public et à le renseigner sur des organismes, des groupes et des particuliers qui offrent des solutions constructives aux questions relatives au contenu Internet. L'un de ces organismes est LiveWires Design de Vancouver qui se sert de jeux sur ordinateur et de bandes dessinées pour éveiller les enfants au danger de détournement de mineurs dans Internet, l'un des sujets couverts par le projet de loi C-15A. J'invite tous les membres du comité à rendre visite à ce portail, accessible à partir de la page d'accueil de notre site, à www.caip.ca. D'autre part, nous participons à l'heure actuelle, avec l'ACTC et d'autres, aux activités du groupe multisectoriel travaillant à la création d'une ligne d'assistance concernant la pornographie juvénile dans Internet au Canada.

Nous croyons fermement qu'une autoréglementation responsable est, dans l'ensemble, le moyen le plus efficace et le plus pratique de calmer les préoccupations de nos concitoyens à l'égard du contenu Internet. Toutefois, nous reconnaissons aussi qu'il peut y avoir des points sur lesquels les internautes, les responsables de l'application de la loi et les FSI trouveraient très avantageux de pouvoir conjuguer l'autoréglementation à des mesures législatives judicieusement libellées. C'est pourquoi nous appuyons, en principe, les articles pertinents du projet de loi.

Cependant, nous formulons aussi de sérieuses réserves sur le libellé de ces dispositions. Nous savons que la ministre de la Justice a assuré aux membres du comité, ainsi qu'à celui de la Chambre des communes étudiant le projet de loi C-15A, que celui-ci vise les auteurs de pornographie juvénile et les prédateurs d'enfants, non les FSI. Nous avons salué cette déclaration d'intention, mais, sauf notre respect pour la ministre, le projet de loi n'est toujours pas clair sur ce point. Le libellé reste si général que nous craignons qu'il permette à un tribunal de tenir un FSI responsable d'actes criminels commis par autrui à son insu et sur lesquels il n'a aucun contrôle.

Le projet de loi C-15A modifierait le paragraphe 163.1(3) du Code criminel en rendant coupable d'une infraction quiconque «transmet» ou «rend accessible» de la pornographie juvénile. Malgré l'assurance donnée par la ministre qu'il n'y a pas de confusion possible quant à la portée de ces termes dans le cas des FSI, ni l'un ni l'autre n'est défini ou circonscrit.

Nous craignons par conséquent que, malgré les propos rassurants de la ministre, un procureur de la Couronne n'invoque le projet de loi C-15A pour porter une accusation contre un FSI à l'égard d'un contenu illégal «transmis» ou «rendu accessible» par quelqu'un d'autre. Même si le tribunal tenait compte de la déclaration de la ministre à l'effet que ce n'est pas l'intention du projet de loi et innocentait le FSI accusé — ce qui est loin d'être garanti — le mal aura déjà été fait: les frais nécessaires pour se défendre contre une telle accusation conduiraient bon nombre de nos membres, les FSI de petite taille, à la ruine.

Non seulement cela serait-il injuste et injustifié, cela irait à l'encontre de l'approche adoptée par d'autres États démocratiques appliquant des principes de droit pénal similaires, à savoir les

Commission, and it would place Canada at a competitive disadvantage in its efforts to be a leader in the Internet economy.

The Senate has been considering Bill C-36, the anti-terrorism bill, which among other things proposes to amend section 13 of the Canadian Human Rights Act to make it clear that it is illegal to disseminate hate messages over the Internet. I would like to point out that section 13 of the Human Rights Act does clearly provide that an owner or operator of a telecommunications undertaking is not itself liable when someone else uses its facilities to disseminate hate messages.

Unless Bill C-15A is clarified, we will have a situation where an ISP is clearly not liable when some unknown third party uses the ISP's facilities to transmit hate messages but may indeed be held liable if that same third party decides to add images of child pornography. This inconsistency is neither fair nor tenable in Canadian law.

For these reasons, we urge this committee to amend Bill C-15A to clarify that it does not create unintended liability for ISPs. There are at least two ways to do this: you can rely on the same language used in section 13 of the Human Rights Act; or you can use language designed to achieve the same objective, which is contained in the Copyright Act. We have set both these options out in our brief.

Lastly, Bill C-15A would also create a judicially ordered takedown regime for Internet content found by a court to be child pornography. The exact same concept for hate messages is proposed in Bill C-36. It is a good concept; however, there are some small, but serious, technical problems with some of the wording proposed. We have therefore also offered language that easily corrects these problems without changing the substance of the provisions.

In closing, I reiterate that we at CAIP believe that what is intended with these particular amendments to the Criminal Code is a good thing. We urge you, however, to ensure that the good work in this respect does not have unintended, unfair and anti-competitive consequences for small and medium-sized Canadian businesses.

I look forward to your questions.

Ms Lori Assheton-Smith, General Counsel and Vice-President New Media, Canadian Cable Television Association: The CCTA represents over 800 cable systems across Canada. Collectively, our members deliver entertainment, information and telecommunications services to approximately 6 million Canadian households, including over 1 million subscribers of cable high-speed Internet access services. As a world leader in the provision of broadband Internet access, the Canadian cable industry is significantly interested in this bill. As Mr. Thomson has mentioned, we have also consulted with the Canadian Association of Internet Providers in preparing our

États-Unis et la Commission européenne, et cela désavantagerait le Canada face à ses concurrents dans le monde de la nouvelle économie Internet où il essaie de s'imposer en chef de file.

Le Sénat étudie actuellement le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste, qui modifie entre autres l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de façon à sanctionner la diffusion de propagande haineuse par Internet. J'attire votre attention sur le fait que l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne précise bien que le propriétaire ou exploitant d'une entreprise de télécommunications n'est pas responsable lorsqu'une personne se sert de ses installations pour diffuser de la propagande haineuse.

À moins de clarifier le projet de loi C-15A, nous nous retrouverons dans la situation où le FSI n'est manifestement pas responsable lorsqu'un tiers quelconque utilise ses installations pour transmettre de la propagande haineuse, mais peut l'être si la même personne décide d'y ajouter des images pornographiques mettant en scène des enfants. Ce genre d'incohérence n'est ni équitable ni soutenable dans le contexte du droit canadien.

Nous exhortons donc le comité à clarifier le projet de loi C-15A de façon à éviter qu'il impose ces obligations fortuites aux FSI. Il existe au moins deux façons de le faire: vous pourriez reprendre le libellé de l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ou bien vous pourriez utiliser un libellé qui accomplit la même chose et que l'on trouve dans la Loi sur le droit d'auteur. Vous trouverez le texte correspondant à chacune de ces options dans notre mémoire.

Enfin, le projet de loi C-15A prévoit en outre un régime de suppression, sur ordonnance judiciaire, de tout contenu Internet qu'un tribunal juge être de la pornographie juvénile. Le même concept se retrouve dans le projet de loi C-36, à l'égard de la propagande haineuse. Le principe est bon. Toutefois, le libellé proposé présente des difficultés techniques, mineures mais sérieuses. Nous proposons donc un libellé qui éliminerait facilement ces problèmes sans modifier ces dispositions sur le fond.

En conclusion, je répète que nous, à l'ACFI, considérons que les modifications proposées au Code criminel sont judicieuses. Toutefois, nous vous exhortons à faire en sorte que ces mesures appropriées n'aient pas des conséquences fortuites, injustes et anticoncurrentielles pour les petites et moyennes entreprises canadiennes.

Je serais ravi de répondre à vos questions.

Mme Lori Assheton-Smith, conseillère générale et vice-présidente chargée des nouveaux médias, Association canadienne de télévision par câble: L'ACTC représente plus de 800 systèmes de câblodistribution de tout le Canada. Collectivement, nos membres assurent l'acheminement de services de divertissement, d'information et de télécommunications à quelque 6 millions de foyers canadiens, dont plus d'un million d'abonnés à un service d'accès Internet à grande vitesse par câble. L'industrie canadienne de la câblodistribution, en tant que leader mondial de l'accès Internet à large bande, est intéressée au premier chef par ce projet de loi.

response and we fully share their concerns and general recommendations.

We are here today for two purposes. First, we want to express our strong and unqualified support for the intent of the proposed changes to the Criminal Code that would criminalize the sexual exploitation of children on the Internet. Those who are responsible for the creation, dissemination and consumption of child pornography should not be treated any differently under the law merely because they use the Internet to commit their offences.

In response to the presence of criminal activity on the Internet, cable ISPs have developed a close and cooperative relationship with law enforcement agencies across Canada. Our members consult frequently with local law enforcement and provide technical expertise through established response teams. We will continue to work actively and cooperatively with law enforcement to enhance the efficiency and effectiveness of our joint efforts. As partners in the fight against child pornography, we are fully supportive of clear, fair and appropriate measures to identify, investigate and prosecute on-line perpetrators.

As noted by the Minister of Justice in her comments to the Commons committee and before this committee, industry self-regulation and education of users are also key elements of an overall strategy to combat child pornography and sexual exploitation of children on the Internet. CCTA is a strong supporter of Industry Canada's Strategy to Promote Safe, Wise and Responsible Internet Use, and we are an active participant in the task force to establish a national Internet hotline to receive and deal with complaints regarding the on-line sexual exploitation of children.

In addition, CCTA members are co-founders and major sponsors of the Media Awareness Network, which provides individuals and families with information and education about safe and responsible Internet use. The cable industry has decades of experience with self-regulation, and we are confident that our excellent track record in this area will be mirrored in our response to the emerging challenges of the Internet environment.

The second reason for our appearance here today is to seek two short but important amendments to the bill, both of which we believe would provide greater clarity as to the intended scope and effect of the legislation.

The first amendment that we are seeking is to the section of the bill that creates the new offences of "transmitting" and "making available" child pornography. CCTA is concerned that, without legislative clarification, these offences could inadvertently capture Internet service providers, or ISPs, even where they do not themselves have knowledge of, or control over, the illegal content. In our view, an ISP should no more be liable for the content that flows through or is stored on its network than should the telephone company be liable for the content of telephone conversations that flow through its wires or the voice-mail messages stored on its computer systems.

Comme M. Thomson l'a mentionné, nous avons également consulté l'Association canadienne des fournisseurs Internet en vue de la rédaction de notre réponse et nous partageons pleinement ses préoccupations et souscrivons à ses recommandations générales.

Nous comparaissons aujourd'hui pour deux raisons. Premièrement, nous voulons exprimer notre soutien ferme et sans réserve à l'esprit des modifications du Code criminel proposées qui visent à criminaliser l'exploitation sexuelle des enfants sur l'Internet. Les responsables de la création, de la diffusion et de la consommation de pornographie juvénile ne devraient pas être traités différemment, en droit, du seul fait qu'ils utilisent l'Internet pour commettre leurs délits.

Face à la présence d'activités criminelles utilisant l'Internet, les FSI par câble ont noué une étroite relation de coopération avec les organismes d'application de la loi dans tout le Canada. Nos membres sont fréquemment en rapport avec les services de police locaux et mettent leurs compétences techniques à la disposition de ces derniers au sein d'équipes d'intervention. Nous continuerons à collaborer activement avec la police afin d'accroître l'efficacité de nos efforts communs. En tant que partenaires dans la lutte contre la pornographie juvénile, nous sommes pleinement en faveur de mesures claires, justes et appropriées visant à identifier, poursuivre et condamner les auteurs de ces infractions commises en ligne.

Ainsi que la ministre de la Justice l'a indiqué ici même et devant le comité de la Chambre des communes, l'autoréglementation et la sensibilisation des usagers sont également des éléments clés d'une stratégie d'ensemble visant à combattre la pornographie juvénile et l'exploitation sexuelle des enfants sur l'Internet. L'ACTC est une grande partisane de la stratégie canadienne pour l'utilisation sécuritaire, prudente et responsable d'Internet, et nous participons activement au groupe d'experts qui travaille à la création d'une ligne téléphonique nationale d'assistance au service des usagers d'Internet.

En outre, les membres de l'ACTC comptent également parmi les fondateurs du Réseau Éducation-Média qui sensibilise les personnes et familles et leur apprend à se servir d'Internet de façon responsable et sûre. Les câblodistributeurs ont plusieurs décennies d'expérience de l'autoréglementation et nous ne doutons pas que nous saurons relever avec autant de succès les défis émergents dans l'environnement Internet.

La deuxième raison de notre comparution aujourd'hui est que nous recherchons deux amendements au projet de loi, courts mais importants, tous deux destinés à mieux préciser la portée et l'effet de ces mesures.

Le premier amendement que nous recherchons porte sur l'article du projet de loi qui crée les nouvelles infractions consistant à «transmettre» et «rendre accessible» de la pornographie juvénile. Nous craignons qu'en l'absence d'une définition de ces notions, les fournisseurs de services Internet, ou FSI, pourraient par inadvertance tomber sous le coup de la loi, même lorsqu'ils n'ont pas eux-mêmes connaissance du contenu illégal ou de moyen de le contrôler. À notre sens, un FSI ne devrait pas être tenu davantage responsable du contenu distribué par son réseau que la société de téléphone n'est responsable de la teneur des conversations téléphoniques transmises par ses fils ou des messages de boîte vocale emmagasinés dans ses ordinateurs.

We acknowledge in this regard the minister's statement that this bill is not aimed at Internet service providers. It is aimed at child pornographers that use the Internet to commit their crimes. She emphasized that ISPs will not be held liable where they have no knowledge or control over illegal content on their systems. She also confirmed that the legislation does not impose on ISPs an obligation to monitor the content on their systems.

Let me acknowledge that we very much appreciate the minister's statements clarifying the scope of the legislative intent with respect to this bill. Notwithstanding her verbal assurances, however, CCTA remains concerned that, unless the clarification of intent is made explicit in the legislation, ISPs could still be prosecuted and convicted for the criminal acts of third parties.

CCPA is therefore proposing an amendment that would expressly relieve ISPs from criminal liability under proposed section 163.1 of the Code where they merely act as ISPs without any evidence of criminal intent. Of course, if an ISP knowingly and deliberately assisted in the commission of one of the stated offences, that ISP would not be able to avail itself of the proposed exemption. In other words, the amendment that we are proposing would still allow for the investigation and prosecution of any person, including an ISP, who should properly be held responsible for criminal conduct.

The specific language of our proposed amendment is set out in our written brief that was provided in French and English to the committee members. This language is based on a similar provision in the Canadian Copyright Act, which exempts common carriers from liability for copyright infringement by users — an exemption that has been interpreted by the Copyright Board to extend to ISPs. As Mr. Thomson has indicated, similar language is contained in the Human Rights Act with respect to the liability of telecommunications undertakings for the dissemination of hate propaganda. Our proposed amendment is also consistent with the general approach to ISP liability for on-line content adopted in a number of foreign jurisdictions, including the United States and Europe.

The second amendment that we are seeking is a change to the wording of proposed section 164.1, which creates a notice and take-down procedure for alleged child pornography that is hosted on Canadian servers. While we are supportive of the overall procedure, we have serious concerns with the wording of paragraph 164.1(1)(b), which requires an ISP to ensure that the alleged illegal material is "no longer stored on and made available through the computer system."

Our problem with the provision is this: The requirement to ensure that content is no longer stored on an ISP's system would be almost impossible for an ISP to comply with. First, content is often stored in multiple locations. It would be highly impractical and burdensome for an ISP to permanently remove specific material from all of these locations. Second, it is virtually impossible for an ISP to guarantee that any content has been permanently removed from its system. Even if it does delete the

Nous prenons acte de la déclaration de la ministre disant que le projet de loi ne vise pas les fournisseurs de services Internet. Il vise les pornographes qui se servent de l'Internet pour commettre leurs crimes. Elle a souligné que les FSI ne seront pas tenus responsables lorsqu'ils n'ont pas connaissance du contenu illégal distribué par leurs systèmes ou n'ont pas de moyen de le contrôler. Elle a également confirmé que le projet de loi n'impose pas aux FSI l'obligation d'effectuer une surveillance du contenu transitant par leurs systèmes.

Nous apprécions grandement cette clarification donnée par la ministre de l'intention du projet de loi. Néanmoins, en dépit de ces assurances verbales, l'ACTC continue de craindre que les FSI soient poursuivis et condamnés pour les actes criminels de tiers à moins que cette clarification ne soit intégrée dans le texte de la loi elle-même.

L'ACTC propose, par conséquent, un amendement qui exonérerait expressément les FSI de toute responsabilité criminelle en vertu de l'article 163.1 du Code lorsqu'ils remplissent simplement leur office de FSI sans aucune intention criminelle. Évidemment, si un FSI contribuait sciemment et délibérément à la commission de l'une des infractions énoncées, sa responsabilité serait engagée. Autrement dit, l'amendement que nous proposons permettrait quand même de faire enquête et d'intenter des poursuites à l'égard de toutes les personnes, y compris un FSI, se rendant coupable de ces actes criminels.

Le mémoire que nous avons distribué en anglais et en français aux membres du comité indique le libellé précis de l'amendement que nous proposons. Ce libellé est fondé sur une disposition similaire de la Loi sur le droit d'auteur, qui exonère les transporteurs de signaux de toute responsabilité à l'égard des contrefaçons pouvant être commises par les usagers — une exemption interprétée par la Commission du droit d'auteur comme applicable aux FSI. Comme M. Thomson l'a indiqué, la Loi canadienne sur les droits de la personne contient un libellé similaire à l'égard de la responsabilité des entreprises de télécommunications touchant la dissémination de propagande haineuse. Notre amendement est également conforme à l'approche générale de la responsabilité des FSI pour le contenu en ligne adoptée par un certain nombre d'autres pays, dont les États-Unis et les pays européens.

Le deuxième amendement que nous recherchons est une modification du libellé du projet d'article 164.1, qui établit une procédure de notification et de suppression du contenu pornographique juvénile hébergé sur les serveurs canadiens. Tout en approuvant la procédure d'ensemble, nous formulons de graves réserves sur le libellé de l'alinéa 164.1(1)(b) qui oblige le FSI à «s'assurer que la matière n'est plus emmagasinée ni accessible au moyen de l'ordinateur».

Le problème que nous voyons est le suivant: il est presque impossible à un FSI d'assurer que le contenu n'est plus emmagasiné nulle part dans son système. En effet, premièrement, le contenu est souvent emmagasiné dans des lieux multiples. Il serait difficile et compliqué pour un FSI d'effacer de manière permanente une matière spécifique de toutes ses mémoires. Deuxièmement, il est virtuellement impossible pour un FSI de garantir qu'un contenu donné soit purgé de façon permanente de

impugned content from its servers, the content could be reposted with relative ease almost immediately, either within the ISP's system or on another ISP's system. Clearly, it is simply not feasible for an ISP to actively screen the vast amounts of material on the Internet to ensure that specific content is no longer stored on its system. We have proposed a simple and appropriate way to address this concern, and the precise language is set out in our written brief.

In conclusion, CCTA commends the government for taking this important step to protect the safety and well-being of children on the Internet. We do not take issue with the aim of the legislation, only with its potential scope.

In our view, the amendments that CCTA and CAIP are proposing would add technical and legal clarity to the legislation, recognizing the traditional treatment of telecommunication carriers with respect to the content on their networks. These amendments would also, we believe, more accurately and fairly reflect the intent of the government to render criminally liable only those persons whose are criminally responsible.

I would be pleased to answer any questions that committee members might have.

Senator Beaudoin: Near the end of your presentation you state that Bill C-36 proposes to amend section 13 of the Canadian Human Rights Act to make it clear that it is illegal to disseminate hate messages over the Internet. I would like to know a bit more about that because, as you say, unless Bill C-15A is clarified, we will have a situation where an ISP is clearly not liable when some unknown third party uses the facilities, but may indeed be held liable if the same third party decides to add images of child pornography. That is different in both cases, is it not? We are not experts in that field so could you elaborate more on this?

Mr. Thomson: I am not an expert by any means in the Canadian Human Rights Act. I am not particularly familiar with the legislative history behind these particular sections. Nevertheless, they do clearly recognize that with respect to content that is transmitted through a telecommunications service — which initially included a telephone system but also now would include an Internet system — that that is a carrier function for the provision of the facilities. Often, the provider of those facilities does not know what is the content and cannot find out what is the content.

Senator Beaudoin: Do you say, "often: does not know?"

Mr. Thomson: I should clarify that. They never know, unless they take active efforts to listen in on private conversations. They will not know what the content is that is transmitted. It is clear that Parliament has recognized that the provider of telecommunications facilities should not be liable in the circumstances in the Human Rights Act. We are asking for the same recognition in this new legislation.

son système. Même s'il efface le contenu incriminé de ses serveurs, rien n'empêche que l'auteur pourrait le réafficher avec une facilité relative presque immédiatement, soit dans le système du même FSI soit dans un autre. Il n'est tout simplement pas faisable pour un FSI de filtrer activement les vastes quantités de contenus de l'Internet pour assurer qu'une matière spécifique ne soit plus emmagasinée dans son système. Nous proposons un moyen simple et approprié de régler ce problème, et vous trouverez le libellé précis dans notre mémoire.

En conclusion, l'ACTC félicite le gouvernement de prendre cette importante mesure en vue de protéger la sécurité et le bien-être des enfants internautes. Nous n'avons aucune réserve sur l'intention du projet de loi, uniquement sur sa portée potentielle.

À notre sens, les amendements que proposent l'ACTC et l'ACFI rendraient la loi plus claire sur le plan technique et juridique, sur la base du traitement traditionnel des distributeurs de télécommunications s'agissant du contenu transmis par leurs réseaux. À notre avis, ces amendements feraient également en sorte que la loi reflète plus fidèlement l'intention du gouvernement de rendre pénalement responsables uniquement les auteurs d'infractions.

Je serais ravi de répondre aux questions que les membres du comité pourraient avoir.

Le sénateur Beaudoin: Vers la fin de votre mémoire vous dites que le projet de loi C-36 propose de modifier l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne de façon à préciser qu'il est illégal de disséminer des messages haineux sur l'Internet. J'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet car, comme vous dites, à moins que le projet de loi C-15A soit rendu plus clair, nous aurons une situation où un FSI n'est clairement pas responsable lorsqu'une tierce partie inconnue utilise ses installations pour de la propagande haineuse, mais pourrait le devenir si la même partie décide d'y ajouter des images de pornographie juvénile. Il y aurait donc là une différence de traitement, n'est-ce pas? Nous ne sommes pas experts dans ce domaine et il serait utile que vous nous donniez quelques compléments d'explication.

M. Thomson: Je ne suis nullement expert de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je ne suis pas particulièrement familier de l'histoire législative de ces dispositions particulières. Néanmoins, elles établissent clairement que, s'agissant du contenu transmis par un service de télécommunications — qui était initialement un réseau téléphonique mais englobe maintenant un système d'accès Internet — que c'est là une simple fonction de transmission. Souvent, le fournisseur de ces installations ne connaît pas le contenu et ne peut pas le déterminer.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites «souvent ne sait pas»?

M. Thomson: Il faudrait que je précise. Il ne sait jamais, à moins d'entreprendre activement d'écouter les conversations privées. Normalement, il ne connaît pas le contenu de la transmission. Le Parlement a clairement reconnu que le fournisseur des installations de télécommunications ne doit pas être tenu responsable aux fins de la Loi sur les droits de la personne. Nous demandons la même reconnaissance dans cette nouvelle loi.

Senator Beaudoin: Is that for Bill C-15A, to have the same treatment for child pornography?

Mr. Thomson: Exactly. We are arguing in favour of consistency between pieces of legislation.

The Chairman: I would like to make absolutely clear that we are talking about the same thing. Ms Assheton-Smith, you are supporting, I believe, the second amendment particularly that Mr. Thomson has made, and for the senators' benefit, that is on page 3, clause 7, 164.1(1)(b), to delete the words "stored on and," so that (b) would then read, "that the material is no longer made available through the computer system:"?

Ms Assheton-Smith: That is correct.

Senator Pearson: This is an area that in which the general public is interested. We must be able to get a handle on this. Yet, it seems to be that the harder you put a hand on it the more it expands. As you said, there is three times more traffic than when we first talked.

Mr. Thomson, you say you have 80 per cent of the Internet connectors in Canada are covered by your association. Why not 100 per cent? This is really a question of information. I am curious. I know that there are these small people, but who are they and how does it work?

Mr. Thomson: It is an excellent question. The members of our organization provide connectivity to approximately 80 per cent of Canadians on the Internet. We as yet represent even 80 per cent of all ISPs. We would certainly like to be able to but with any industry association it is always a challenge to bring in new members.

We also do not represent, for the most part, the cable television companies, which are offering Internet service as well. Those companies are represented by CCTA.

Senator Pearson: Between of two of you, do you cover the whole spectrum?

Ms Assheton-Smith: Pretty much.

Mr. Thomson: We cover the spectrum in terms of the industry and the different kinds of businesses. We do not cover every company yet, but we are both working on that.

Senator Pearson: I think all of us agree — as indeed does the minister — that no more than the telephone can you be held accountable for what goes on it to some extent. It is just technically impossible and unthinkable.

I am wondering if the possibility that you raised, Ms Assheton-Smith, that there might be an Internet provider who was actually knowingly engaged in this? Are there illicit Internet providers out there lurking in corners?

Ms Assheton-Smith: I do not know of any. In fact, I am not aware of any prosecution of an Internet service provider in Canada to date. I do not know if my colleague can answer.

Le sénateur Beaudoin: Vous demandez donc le même traitement dans le projet de loi C-15A à l'égard de la pornographie juvénile?

M. Thomson: Exactement. Nous recherchons l'uniformité de ces différentes lois.

La présidente: Je veux bien m'assurer que nous parlons de la même chose. Madame Assheton-Smith, vous souscrivez, je crois, au deuxième amendement proposé par M. Thomson, et je précise pour la gouverne des sénateurs qu'il porte sur la page 3, l'article 7 du projet de loi, soit le nouvel alinéa 164.1(1)b), où il s'agirait de supprimer les mots «emmagasiné ni», si bien que l'alinéa se lirait ainsi: «que la matière n'est plus accessible au moyen de l'ordinateur».

Mme Assheton-Smith: C'est juste.

Le sénateur Pearson: Il s'agit là d'un sujet qui intéresse le grand public. Il va falloir maîtriser ce problème. Pourtant, il me semble que plus on cherche à le maîtriser, plus il grossit. Comme vous l'avez dit, il y a aujourd'hui trois fois plus de trafic que lorsque nous en avons parlé la première fois.

Monsieur Thomson, vous dites que 80 p. 100 des usagers d'Internet canadiens sont couverts par votre association. Pourquoi pas 100 p. 100? Je vous pose la question par simple curiosité. Je sais qu'il existe de petits fournisseurs de services Internet, mais qui sont-ils et comment cela fonctionne-t-il?

M. Thomson: C'est une excellente question. Les membres de notre organisation fournissent la connexion à l'Internet à environ 80 p. 100 des internautes canadiens. Nous représentons à ce stade environ 80 p. 100 de tous les FSI. Nous aimerions les compter tous comme membres, mais comme toute autre association professionnelle, nous avons de la difficulté à les convaincre tous d'adhérer.

Nous ne comptons pas, de façon générale, comme membres les sociétés de câblodistribution, qui offrent également un service Internet. Ces compagnies sont représentées par l'ACTC.

Le sénateur Pearson: Mais à vous deux, vous couvrez à peu près la totalité du spectre?

Mme Assheton-Smith: Pratiquement.

M. Thomson: Nous couvrons l'ensemble de l'industrie et les différents types d'entreprises. Nous ne couvrons pas toutes les sociétés individuelles, mais nous nous y efforçons.

Le sénateur Pearson: Je pense que nous convenons tous — tout comme la ministre — que vous ne pouvez pas être tenus davantage responsable du contenu de vos réseaux qu'une compagnie de téléphone. Ce serait techniquement impossible et impensable.

Je m'interroge sur la possibilité que vous avez soulevée, madame Assheton-Smith, à savoir qu'il pourrait exister un fournisseur de services Internet qui soit sciemment impliqué? Existe-t-il à votre connaissance des fournisseurs clandestins?

Mme Assheton-Smith: Je ne sais pas s'il y a jamais eu des poursuites engagées contre un fournisseur de services Internet au Canada. Je ne sais pas si mon collègue pourrait répondre.

Mr. Thomson: I would agree with that. We are constantly in communication, both of our organizations, with law enforcement agencies and officials. They certainly have never raised with me the concept of a "bad ISP" who is out there engaged in child pornography. It is always to the contrary, where law enforcement officials advise us that they have great relationships with ISPs who cooperate fully with them in all cases.

Senator Pearson: I vaguely remember a story about a small one in Alberta that was involved some years ago.

Mr. Thomson: There was a case involving a small ISP in the interior of B.C. That was related to hate propaganda and there was a prosecution.

Senator Pearson: Were they closed down?

Senator Joyal: In fact, they were closed down based on community pressure more than anything else.

Senator Pearson: I remember that. I think the chances of the ISPs being pursued obviously seem remote anyway. I understand your concern, but it does not seem likely because it has not really happened in the past. What about in other countries?

Ms Assheton-Smith: Just because it has not happened in the past does not mean it will never happen in the future. There are instances in some countries where ISPs have been prosecuted criminally for the content made available on their systems. This is an area that is somewhat in flux internationally. Many jurisdictions are trying to come to grips with the same issues that Canada is grappling with right now. There are a number of different approaches being tried and implemented. In Europe, this has been an issue that has received a great deal of attention, both with respect to child pornography and with respect to other types of content. They are doing a complete review of what they call notice and take-down procedures in 2003.

There are some preliminary measures in place, but they will be reviewing those to see how effective they are over the next few years. That is an approach that you will probably see in many jurisdictions as they try to grapple with the issues and determine the appropriate balance between liability and flexibility.

Senator Pearson: In a case where the initial Internet provider is in another country but where it operates here, how do the authorities get the person who is accessing pornography here? Do they still need to go through a Canadian-based ISP or can they go through an ISP somewhere else?

Mr. Thomson: The global nature of the Internet means that a Canadian could sign up with an ISP pretty well anywhere in the world to obtain connectivity. Generally speaking, the Canadians sign up with Canadian ISPs because either they are in their community or they are a company that is well-known within the country.

A Canadian would have to access the Internet first, which they would do through their ISP, to be able to download, view or access content that is out there either on the World Wide Web or

M. Thomson: Je suis d'accord. Nos deux organisations sont constamment en communication avec les services de police. Aucun n'a jamais abordé avec moi la notion d'un «FSI criminel» qui se livrerait à la pornographie juvénile. Au contraire, les services de police se félicitent toujours de leurs relations avec les FSI, qui collaborent invariablement avec eux.

Le sénateur Pearson: Je me souviens vaguement d'une histoire d'un petit fournisseur en Alberta impliqué il y a quelques années.

M. Thomson: Il y a eu un cas d'un petit FSI dans l'intérieur de la Colombie-Britannique. C'était une affaire de propagande haineuse et des poursuites ont été engagées.

Le sénateur Pearson: L'a-t-on fermé?

Le sénateur Joyal: En fait, il a fermé, mais davantage suite aux pressions de la collectivité que du fait d'autres mesures.

Le sénateur Pearson: Je m'en souviens. De toute façon, je pense que la probabilité qu'un FSI soit poursuivi est très faible. Je comprends votre préoccupation, mais cela ne me paraît pas probable car ce n'est jamais arrivé jusqu'à présent. Qu'en est-il à l'étranger?

Mme Assheton-Smith: Ce n'est pas parce que ce n'est jamais arrivé encore que cela ne pourrait pas arriver à l'avenir. Il existe des cas, dans certains pays, où des FSI ont été poursuivis au pénal à cause du contenu disponible sur leur système. C'est un domaine assez mouvant sur le plan international. De nombreux pays cherchent à régler les mêmes problèmes que le Canada en ce moment. Différentes approches sont mises à l'essai et appliquées. C'est un sujet qui a retenu beaucoup l'attention en Europe, tant du point de vue de la pornographie juvénile que d'autres types de contenu. Il y aura en 2003 un examen complet de ce qu'ils appellent les procédures de notification et de suppression.

Quelques mesures préliminaires sont déjà en place, mais la communauté européenne va les revoir au cours des prochaines années pour en jauger l'efficacité. C'est une approche que vous rencontrerez probablement dans beaucoup de juridictions qui cherchent à cerner ces problèmes et à trouver l'équilibre approprié entre responsabilité et flexibilité.

Le sénateur Pearson: Lorsque le fournisseur d'Internet initial est à l'étranger mais accessible ici, comment les autorités peuvent-elles mettre la main sur la personne qui accède à la pornographie au Canada? Est-ce que ces personnes doivent passer par un FSI canadien ou bien peuvent-elles le faire par le biais d'un FSI n'importe où?

M. Thomson: La nature mondiale de l'Internet signifie qu'un Canadien pourrait s'abonner auprès d'un FSI n'importe où dans le monde pour se brancher. De façon générale, les Canadiens s'abonnent auprès de FSI canadiens, soit parce que c'est un fournisseur de leur localité ou parce que la société est réputée à l'échelle nationale.

Pour accéder aux images pornographiques, un Canadien devra d'abord avoir accès à l'Internet, ce qu'il fait en s'adressant à un FSI, afin de pouvoir télécharger, et voir le contenu circulant sur le

through e-mail or news groups or whatever. That content may very well be hosted or originate in another country. Nevertheless, a Canadian with an Internet connection could get access to it.

Senator Pearson: Are you members of international organizations that are trying to get a grip on some of this stuff?

Mr. Thomson: Yes, we are. We are part of a loose organization called the World Internet Forum, which is a collection of ISP associations such as ours from other countries. We also have a memorandum of understanding with the European ISP association to work together on issues of common concern, including this one.

Senator Pearson: I know the Europeans have been trying to get a handle on it, but I tend to be wary about some of the other countries that use it. If you were a small ISP in some small country, is there potential profit in being a server?

Mr. Thomson: Arguably, there is. There are people out there that will pay to access certain types of material. There may be a business case for providing that, whether it is child pornography or gambling or whatever it might be. They are not typically bad ISPs because the ISP is providing the connectivity. It is those organizations or individuals that are using the ISPs' resources and facilities to offer the illegal service for a charge.

Senator Pearson: It is a very complex area and hard to get a handle on. Thank you very much.

Senator Rivest: My first question is, what is better, cable or ISP?

Ms Assheton-Smith: I decline to comment on that issue at this time.

Mr. Thomson: I would gladly talk about it, but I had better not.

Senator Rivest: Are you not reassured by the statement made by the minister that all the criminal offences in this bill, particularly those dealing with child pornography, are governed by the *mens rea* — knowingly, intentionally? Is that not sufficient for you?

Ms Assheton-Smith: Is it helpful? Absolutely. We are very pleased to get that sort of clarification from the minister. Certainly, as we move forward, if we ever find ourselves needing to explain the legislative intent of this section, going back to the committee transcript will be helpful.

Nevertheless, that is not as determinative as the plain words in the statute and we would prefer that that explanation be made explicit. Obviously, if that is not going to happen, we will look to this committee transcript as proof of legislative intent. It is reassuring, yes, I am reassured. I would still prefer to see that in a more ironclad statement inside the legislation, of course.

Mr. Thomson: The difficulty we would face is that the legislative history would not be tabled until we got to a court case.

Senator Rivest: And the damage would be done.

Mr. Thomson: Correct.

Web ou transmis par courriel ou des cercles de discussions, tout ce que vous voudrez. Il se peut fort bien que ce contenu provienne d'un autre pays. Mais un Canadien avec un branchement Internet peut y accéder.

Le sénateur Pearson: Êtes-vous membres d'organisations internationales qui cherchent à maîtriser ce genre de problème?

M. Thomson: Oui. Nous faisons partie d'une organisation assez lâche intitulée World Internet Forum, qui est un rassemblement d'associations de FSI comme la nôtre, de divers pays. Nous avons également signé un protocole d'entente avec l'association européenne des FSI, dans le but de travailler ensemble sur des sujets d'intérêt commun, dont celui-ci.

Le sénateur Pearson: Je sais que les Européens cherchent à s'attaquer au problème, mais je me méfie de certains des autres pays. Si vous étiez un petit FSI dans un petit pays quelconque, pourriez-vous réaliser un profit en étant le serveur de ce genre de contenu?

M. Thomson: Théoriquement, oui. Il y a des usagers prêts à payer pour accéder à certains types de matières. Il peut y avoir un profit à les distribuer, qu'il s'agisse de pornographie juvénile ou de jeux d'argent. Mais le FSI ne tend qu'à fournir la connexion. Ce sont d'autres organisations ou personnes qui utilisent les ressources et installations du FSI pour offrir le service illégal à titre lucratif.

Le sénateur Pearson: C'est un domaine très complexe et difficile à maîtriser. Merci beaucoup.

Le sénateur Rivest: Ma première question est de savoir ce qui est le mieux, le câble ou un FSI?

Mme Assheton-Smith: Je préfère m'abstenir de répondre.

M. Thomson: J'aimerais beaucoup vous en parler, mais il vaut mieux que je m'abstienne.

Le sénateur Rivest: N'êtes-vous pas rassurés par l'affirmation de la ministre que toutes les infractions criminelles créées par ce projet de loi, particulièrement celles touchant la pornographie juvénile, sont régies par la *mens rea* — l'intention délictueuse? Cela ne vous suffit-il pas?

Mme Assheton-Smith: Est-ce utile? Absolument. Nous sommes très heureux d'entendre ce genre d'assurance de la bouche de la ministre. À l'avenir, si jamais nous avons à expliquer l'intention du législateur lorsqu'il a promulgué cet article, il sera utile de pouvoir citer le compte rendu du comité.

Néanmoins, ce n'est pas aussi déterminant que le texte noir sur blanc d'une loi et c'est pourquoi nous aimerions que ce soit rendu explicite. Évidemment, si cela n'est pas fait, nous utiliserons la transcription des délibérations du comité comme preuve de l'intention législative. C'est rassurant, oui. Je suis rassurée. Je préférerais néanmoins que ce soit précisé noir sur blanc dans la loi, bien entendu.

M. Thomson: La difficulté est que l'historique de la loi ne sera invoqué qu'une fois un procès engagé.

Le sénateur Rivest: Et que le mal sera fait.

M. Thomson: Exact.

Senator Beaudoin: The *mens rea* is fundamental in criminal law. What would you propose to render it more clear-cut, more evident, more obvious?

Ms Assheton-Smith: The proposal is the language to which Mr. Thomson alluded — either the language in the Human Rights Act or the Copyright Act that explicitly states where the ISP is merely providing the facilities or the means for someone else to commit the offence, that they are not implicated in the commission of that offence. That is what we are asking for.

Senator Beaudoin: You would be satisfied with that?

Ms Assheton-Smith: Yes.

Mr. Thomson: I am not an expert in international criminal law, let alone Canadian criminal law. However, I understand that other countries — such as the U.S. and many European countries — that have criminal principles similar to ours, nevertheless themselves feel that it is necessary to include clarification in either their legislation or their directives with respect to the liability of ISPs. If other countries that have the same legal principles as we do feel it is necessary, then we feel it is necessary.

Senator Beaudoin: I have always considered criminal law as a domain of law where we should be very precise. After all, it is a crime.

Mr. Thomson: Yes.

The Chairman: Thank you very much. We will proceed to our last panel today, which is from the Department of Justice. They will solve all our problems, answer all our questions, and set us straight.

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section: Madam Chair, honourable senators, you will recall that last Thursday William Trudell from the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers appeared before you. In the context of his testimony, he referred to a consultation the Department of Justice conducted with the defence bar and Crown in 1999. One of the subjects of that consultation was preliminary inquiry reform. Indeed, the major topic was criminal procedure reform. Mr. Trudell referred to statistics that had been provided by the department with respect to preliminary inquiries and that prompted the committee's request that the Department of Justice provide what statistics we could with respect to this issue.

I am happy to say we can respond in three ways to your request this evening. I have tabled with your Clerk copies of a 1993 study on the preliminary inquiry. I have 12 copies in English and 12 in French. The title is "A Survey of the Preliminary Inquiry in Canada."

In addition to this, I have with me this afternoon two members of our Research and Statistics Division, Stephen Mihorean, Senior Statistician with the Research and Statistics Division of the Department of Justice, and Dr. Kwing Hung, Senior Statistician, again with the research and statistics division of the Department of Justice.

Le sénateur Beaudoin: La *mens rea* est fondamentale en droit pénal. Que proposez-vous pour la rendre encore plus claire, plus évidente, plus obligatoire?

Mme Assheton-Smith: La proposition à laquelle M. Thomson a fait allusion — soit le libellé de la Loi sur les droits de la personne ou de la Loi sur le droit d'auteur, qui dit explicitement que lorsque le FSI se contente de fournir les installations ou les moyens par lesquels quelqu'un d'autre commet l'infraction, il n'est pas impliqué dans la perpétration de l'infraction. Voilà ce que nous demandons.

Le sénateur Beaudoin: Et cela vous satisferait?

Mme Assheton-Smith: Oui.

M. Thomson: Je ne suis pas expert en droit pénal international, et encore moins en droit pénal canadien. Cependant, je crois savoir que d'autres pays — tels que les États-Unis et beaucoup de pays européens — qui ont des principes judiciaires similaires aux nôtres ont néanmoins jugé nécessaire de clarifier, soit dans leur loi soit dans leurs directives, la responsabilité des FSI. Si d'autres pays qui ont les mêmes principes légaux que nous le trouvent nécessaire, alors, nous pensons que c'est nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: J'ai toujours considéré le droit pénal comme un domaine du droit où il faut être très précis. Après tout, il est question de crime.

M. Thomson: Oui.

La présidente: Nous allons passer à notre dernier panel de la journée, soit les fonctionnaires du ministère de la Justice. Ils vont régler tous nos problèmes, répondre à toutes nos questions et nous éclairer.

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal: Madame la présidente, honorables sénateurs, vous vous souviendrez que jeudi dernier, William Trudell, du Conseil canadien des avocats de la défense, a comparu devant vous. Lors de son témoignage, il a fait état d'une consultation menée par le ministère de la Justice auprès des avocats de la défense et procureurs de la Couronne en 1999. L'un des thèmes en était la réforme de l'enquête préliminaire. De fait, le sujet principal en était la réforme de la procédure pénale. M. Trudell a mentionné des statistiques que le ministère avait fournies au sujet des enquêtes préliminaires et cela a amené le comité à demander au ministère de la Justice de lui fournir les statistiques en sa possession sur ce sujet.

Je suis heureux de vous annoncer que nous pouvons répondre à votre requête de trois manières ce soir. J'ai remis à votre greffier des copies d'une étude de 1993 sur l'enquête préliminaire. J'en ai 12 exemplaires en anglais et 12 en français. Le titre est «Étude de l'enquête préliminaire au Canada».

En outre, je suis venu cet après-midi accompagné de deux membres de notre Division de la recherche et des statistiques, Stephen Mihorean, statisticien principal à la Division de la recherche et des statistiques du ministère de la Justice, et M. Kwing Hung, statisticien principal, de la même division.

We would like respond to your request this afternoon by having Dr. Hung talk to you about the data that was tabled at the 1999 consultation. In addition to that, these fine gentlemen have spent some of their time since last Thursday trying to gather some new, more updated data on the preliminary inquiry. Again, the study I have given you copies of was 1993, so it is a little dated. The data to which Mr. Trudell referred are 1999. Again, that is dated with some limitations. Dr. Hung has spent some time trying to obtain, from the Canadian Centre of Justice Statistics, more data to update the picture. I will call on Dr. Hung to address you on these points.

Mr. C. Kwing Hung, Senior Statistician, Research and Statistics Division, Department of Justice: I will briefly speak on the most recent data that we have from the Canadian Centre of Justice. The latest data is for the fiscal year 1999-2000, from Adult Criminal Court Survey.

The Chairman: Which graphs are you referring to?

Mr. Hung: I am beginning with the graphs that indicate the proportion of court cases with preliminary inquiry, 1999. I will refer to these few graphs, and I will draw attention to some of the graphs in the previous report with tables that was reported in 1999. The first graph is called "Results of Preliminary Hearings." There are five graphs or tables that we prepared last week.

The first graph shows proportional court cases with preliminary inquiry. We can see that only 6 per cent of the cases involved preliminary inquiries. However, the total includes cases that are hybrid summary or summary cases. Please note that the survey covers only 80 per cent of total Canadian case law for the provincial and territorial criminal courts in only nine jurisdictions. We do not have data from B.C., Manitoba, New Brunswick and Nunavut.

We have superior court data in two jurisdictions — Alberta and Yukon, which cover about 10 per cent of Canada. If we use the 80 per cent for the estimate, there are about 26,000 cases that require preliminary inquiry in adult criminal courts.

Of course, you may deem the 6 per cent figure low, but if you look at some selected offences — noted on page 2 — you will note that the percentage of preliminary inquiry for more serious offences is much higher. For example, for attempted murder, it is 39 per cent; for sexual assault, it is 25 per cent. We have five examples.

The Chairman: These are the five highest categories?

Mr. Hung: No, they are not. Murder would be higher, but because there are fewer such cases, it is less representative. We have selected ones with higher representation numbers.

Nous aimerions répondre cet après-midi à votre requête en demandant à M. Hung de vous parler des données qui ont été déposées à l'occasion de la consultation de 1999. En outre, ces messieurs ont passé une partie de leur temps depuis jeudi dernier à essayer de rassembler quelques données plus récentes sur l'enquête préliminaire. En effet, cette étude dont je vous remets des exemplaires remonte à 1993, et n'est donc pas très récente. Les données dont M. Trudell a fait état sont de 1999; elles aussi datent donc quelque peu. M. Hung a passé du temps à se procurer auprès du Centre canadien de la statistique juridique davantage de données pour actualiser le tableau. Je vais demander à M. Hung de vous en parler.

M. C. Kwing Hung, statisticien principal, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice: Je parlerai brièvement des données les plus récentes que nous avons obtenues auprès du Centre canadien de la statistique juridique. Les données les plus récentes concernent l'exercice 1999-2000 et proviennent de l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes.

La présidente: De quel diagramme parlez-vous?

M. Hung: Je commence par les diagrammes qui indiquent la proportion d'affaires assorties d'une enquête préliminaire, 1999. Je parlerai de ces quelques diagrammes et j'attirerai ensuite votre attention sur certains des diagrammes et tableaux du rapport précédent, déposé en 1999. Le premier diagramme est intitulé «Résultats des audiences préliminaires». Il y a là cinq diagrammes ou tableaux que nous avons dressés la semaine dernière.

Le premier diagramme montre la proportion d'affaires judiciaires avec enquête préliminaire. On voit qu'il n'y en a eu que dans 6 p. 100 des cas. Cependant, le total englobe les affaires d'infractions hybrides et les infractions sommaires. Veuillez noter que l'enquête ne couvre que 80 p. 100 de la jurisprudence totale canadienne des cours criminelles provinciales et territoriales, de seulement neuf juridictions. Nous n'avons pas de données pour la Colombie-Britannique, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et le Nunavut.

Nous avons des données de cours supérieures de deux juridictions — l'Alberta et le Yukon, qui couvrent environ 10 p. 100 du Canada. Si nous utilisons comme étalon les 80 p. 100, on calcule qu'il y a environ 26 000 affaires exigeant une enquête préliminaire dans les cours pénales pour adultes.

Évidemment, vous pourrez considérer faible le chiffre de 6 p. 100, mais si vous regardez certaines infractions choisies — notées à la page 2 — vous verrez que le pourcentage des enquêtes préliminaires pour les infractions plus graves est beaucoup plus élevé. Par exemple, s'agissant de tentative de meurtre, il est de 39 p. 100, dans le cas de l'agression sexuelle, de 25 p. 100. Nous donnons cinq exemples.

La présidente: S'agit-il là des cinq catégories ayant le pourcentage le plus élevé?

M. Hung: Non. Il est plus élevé dans les affaires de meurtre, mais le chiffre est moins représentatif vu le plus petit nombre de ces cas. Nous avons choisi des catégories à représentation élevée.

The third one shows that the preliminary inquiry can have more than one appearance. Our report shows that we have 42 per cent of the cases with only one appearance, while 7 per cent of the cases had six or more appearances. If we estimate the average, it is about 2.5 appearances. There are two to three appearances per preliminary inquiry.

The next graph talks about the position of cases with a preliminary inquiry: Guilty, 62 per cent; 8 per cent sent to superior court; and 21 per cent stay or withdrawn. If you look at this graph alone, you do not know whether there is any change — whether there is a preliminary inquiry versus no preliminary inquiry. I have provided you with the next one with which you can compare.

You can see the cases with the preliminary inquiry compared to no preliminary inquiry. The proportion of guilty verdict is about the same — slightly higher with those who had the preliminary inquiry. However, there are many more sent to superior court as a result of the preliminary inquiry. There are fewer cases with a stay or withdrawn status and there are slightly higher numbers with acquitted status. Those are some of the effects of the preliminary inquiry from this preliminary data.

The data that we provided for 1999 contains many more details. For example, the first one shows the results of preliminary hearings. You will note that 58 per cent received the decision to send the case to trial in superior court.

In the next one, you can see whether the preliminary inquiry had some effect on the pleas. Approximately 20 per cent pled guilty after the preliminary inquiry, about 15 per cent were charged as a result of the preliminary inquiry, 10 per cent pled guilty in the preliminary inquiry, and 1 to 2 per cent pled guilty to a lesser charge, because of the preliminary inquiry.

I will quickly go through the graphs, the first of which contains figures for guilty findings. You will note the effect of the preliminary inquiry — there are many more guilty pleas. However, if you add the two, you will see that the proportion found guilty is just slightly higher than the cases with no preliminary hearings.

Next, we see the final results of the cases. You can actually see a pattern similar to the one in the last table for the most recent data. You can see that there are more guilty pleas, but the proportion of cases that are found guilty is approximately the same: there are a few more acquittals because of the preliminary inquiries; and there are fewer stays and fewer cases withdrawn, but many more are transferred to Superior Court.

As to the figures for indictable proportion of prison sentences, the preliminary inquiry seems to have no effect on this category. The percentage sent to prison is approximately the same.

Le troisième diagramme montre que l'enquête préliminaire peut comporter plus d'une comparution. Notre rapport montre que dans 42 p. 100 des cas il n'y a qu'une comparution, et dans 7 p. 100 il y a six ou plus comparutions. Si l'on calcule la moyenne, cela fait environ 2.5 comparutions. Il y a donc deux ou trois comparutions par enquête préliminaire.

Le diagramme suivant montre l'aboutissement des affaires avec enquête préliminaire: verdict de culpabilité, 62 p. 100; renvoi en cour supérieure, 8 p. 100; non-lieu ou retrait, 21 p. 100. Si vous regardez uniquement ce diagramme, vous ne savez pas s'il y a une différence selon qu'une enquête préliminaire a été tenue ou non. Je vous ai donc fourni le tableau suivant pour que vous puissiez comparer.

Vous voyez ici les affaires avec enquête préliminaire comparées aux affaires sans enquête préliminaire. La proportion de verdicts de culpabilité est environ la même — légèrement plus élevée dans les cas avec enquête préliminaire. Cependant, beaucoup plus d'affaires sont renvoyées en cour supérieure suite à l'enquête préliminaire. Beaucoup moins de cas sont retirés ou aboutissent à un non-lieu et il y a une proportion légèrement plus grande d'acquittements. Voilà donc certains des effets de l'enquête préliminaire, selon ces chiffres préliminaires.

Les données que nous avons fournies pour 1999 contiennent beaucoup plus de détails. Par exemple, le premier tableau montre les résultats des enquêtes préliminaires. Vous noterez que 58 p. 100 des affaires ont fait l'objet d'un renvoi en cour supérieure.

À la page suivante, vous pouvez voir que l'enquête préliminaire comporte certains effets sur les plaidoyers. Environ 20 p. 100 des accusés ont plaidé coupable après l'enquête préliminaire, environ 15 p. 100 ont fait l'objet d'une accusation suite à l'enquête préliminaire, 10 p. 100 ont plaidé coupable lors de l'enquête préliminaire et 1 à 2 p. 100 ont plaidé coupable à une accusation moindre du fait de l'enquête préliminaire.

Je vais passer rapidement en revue les diagrammes, dont le premier contient les chiffres pour les verdicts de culpabilité. Vous noterez l'effet de l'enquête préliminaire. Il y a beaucoup plus de plaidoyers de culpabilité. Toutefois, si vous ajoutez les deux, vous verrez que la proportion des verdicts de culpabilité est seulement légèrement supérieure à celle des affaires sans audience préliminaire.

Nous voyons ensuite l'aboutissement final des procès. On relève une tendance similaire à celle du dernier tableau pour les données les plus récentes. Vous constatez qu'il y a davantage de plaidoyers de culpabilité, mais la proportion de verdicts de culpabilité est à peu près la même; il y a un peu plus d'acquittements avec enquête préliminaire et un peu moins de retraits d'accusation, mais beaucoup plus de transferts en cour supérieure.

Pour ce qui est des chiffres de condamnation à la prison pour infraction sommaire, l'enquête préliminaire ne semble avoir aucun effet sur cette catégorie. Le pourcentage des condamnés à la prison est environ le même.

The next group of figures is slightly different. Even though the proportion is similar, the prison sentences are much longer for those cases where there were preliminary inquiries. This is probably not just the effect of the preliminary inquiries, but rather that they had preliminary inquiries because they were more serious cases.

We move now to median time delays. There are three categories: First, no preliminary inquiry with a trial; second, some preliminary inquiry, without a trial — it probably ended after the preliminary inquiry; and third, preliminary inquiry with a trial. The average time delay is about five months for the last category. That is three months longer than the cases with no preliminary inquiry and trial.

Next, we can see the data for Crown elections, where you will note all the hybrid offences. In 87 per cent, the Crown elected to proceed summarily.

The next category is defence election where 20 per cent opt for superior court, judge and jury, and 20 per cent opt for judge alone in superior court.

The last category shows short and long time delays. That is similar to the prior graph. There would be longer delays with both preliminary inquiry and trial.

If you have time to read the report, you will see more details. We can duplicate what we did in 1999 with the present data, but that requires a special request and some time delays for us to do that.

The Chairman: We appreciate you putting this together for us so quickly. There is a significant amount of data for us to go through. I am sure Senator Nolin, who asked for this information, is particularly happy.

Senator Nolin: I will go through it.

Senator Andreychuk: Why did you signal that if you have a preliminary inquiry, that that may lengthen or shorten sentence? Why was that one of the study areas? I would have hoped that it would be sentencing principles that drive the time and the methodology of length or type of sentence, as opposed to whether you have a preliminary inquiry or not. Were you trying to get at a bias?

Dr. Hung: As I explained, you can see that the proportion of convicted individuals sent to prison is similar, except that the cases were more serious. We did not draw any conclusions based on this portion.

Senator Andreychuk: Why was that question asked?

Mr. Bebbington: I agree with you entirely, senator. That was not a main focus. To some extent, dealing with statistics is a question of getting whatever data is available. The court survey has a wealth of data with respect to sentencing, but not a great deal of data with respect to structural issues.

To some extent, it is a matter of availability. Its only relevance is that it confirms the notion that preliminary inquiries are

Le groupe de chiffres suivant est légèrement différent. Bien que la proportion soit similaire, les peines de prison imposées sont beaucoup plus longues dans les cas où il y a eu enquête préliminaire. Cela n'est probablement pas un effet de l'enquête préliminaire mais simplement dû au fait que des enquêtes préliminaires sont tenues sur les infractions les plus graves.

Nous passons maintenant aux délais médians. Il y a trois catégories: premièrement, procès sans enquête préliminaire; deuxièmement, enquête préliminaire sans procès — l'affaire a probablement été retirée après l'enquête préliminaire; troisièmement, procès précédé d'une enquête préliminaire. Dans la dernière catégorie, le délai moyen est d'environ cinq mois. Cela fait trois mois de plus que pour les procès sans enquête préliminaire.

Ensuite, nous voyons les données sur les choix de la Couronne, où vous noterez toutes les infractions hybrides. Dans 87 p. 100 des cas, la Couronne a choisi de procéder par voie sommaire.

La prochaine catégorie sont les choix de la défense, avec 20 p. 100 optant pour une cour supérieure, procès avec juge et jury, et 20 p. 100 pour juge seul en cour supérieure.

La dernière catégorie montre les délais longs et courts. Elle est similaire au graphique précédent. Les délais sont plus longs lorsqu'il y a procès précédé d'une enquête préliminaire.

Si vous avez le temps de lire le rapport, vous y trouverez d'autres détails. Nous pouvons reproduire ce que nous avons fait en 1999 avec les données les plus récentes, mais nous devons pour cela présenter une demande spéciale et cela requiert quelque temps.

La présidente: Nous vous sommes reconnaissants d'avoir réuni ces chiffres si rapidement pour nous. Il y a là toute une masse de statistiques à digérer. Je suis sûre que le sénateur Nolin, qui a demandé ces renseignements, est ravi.

Le sénateur Nolin: Je vais les étudier.

Le sénateur Andreychuk: Pourquoi avez-vous signalé que l'existence d'une enquête préliminaire peut allonger ou raccourcir la peine? Pourquoi était-ce un élément étudié? Il me semble que ce sont les principes de détermination de la peine qui sont prépondérants s'agissant de décider du type ou de la longueur de la peine imposée, et non l'existence ou l'absence d'une enquête préliminaire. Cherchiez-vous à mettre en évidence une partialité?

M. Hung: Comme je l'ai expliqué, on constate que la proportion de contrevenants condamnés à la prison est similaire, sauf que les affaires jugées étaient plus graves. Nous n'avons pas tiré de conclusions sur la base de ces chiffres.

Le sénateur Andreychuk: Pourquoi la question a-t-elle été posée?

M. Bebbington: Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur. Ce n'était pas là un thème principal. Dans une certaine mesure, on est obligé de prendre les données disponibles. L'enquête auprès des tribunaux produit une masse de données concernant les sentences, mais peu sur les questions structurelles.

Dans une certaine mesure, c'est une question de disponibilité. Le seul intérêt de ces chiffres est qu'ils confirment que les

generally held only in the more serious cases, such as homicide, where you expect the sentence to be longer.

It is interesting to note that defence counsel most often elects provincial court trial. The figure given was 60 per cent. Not only the Crown, but also the defence counsel is self-selecting. The cases where preliminary inquiries are relevant are the most serious. That shows in the sentence length. That was not a main focus of ours in attempting to gather this information.

Honourable senators, your pleasure is our command this evening. I am presuming you have heard enough about the bill to obviate the need for a presentation from us in terms of the content. I would suggest that perhaps the most productive use of our time would be to answer the questions you have as a result of the evidence you heard or of your own reviews of the bill.

The Chairman: If you could deal with some of the issues that were brought up during the hearings. I am sure you are on top of the matters that were brought up. I will make a list of senators who wish to ask you questions.

Mr. Bebbington: Honourable senators, a number of issues have been raised. My sense of the testimony is that there have been questions in regard to the protection of children amendments with respect to Internet service providers. Ms Lafontaine will speak to those.

There have also been issues raised with respect to the section 690 process and Ms McFadyen will speak to those.

Honourable senators will have observed from the materials that we provided to you today that the department was involved in the thorough review throughout the 1990s of the continued existence of the preliminary inquiry. This gave rise to a consultation document in 1994. We have been consulting on this matter throughout the decade in the context of criminal procedure reform.

The one conclusion I can give you is that there is no consensus on the existence of preliminary inquiry. Honourable senators heard testimony from representatives from the Canadian Association of Chiefs of Police, saying, "Get rid of it, it is a vestige of a system that has no usefulness, particularly in the context of *Stinchcombe*." Equally strongly on the other side, representatives from the Canadian Bar Association, the Barreau du Québec and the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers said, "No, keep it exactly as it is."

Many provincial attorneys general are asking the Department of Justice to review this provision again and many would support its abolition on the premise or notion that having no preliminary inquiry will shorten the length of those proceedings.

In our consultations, we have discovered the issue is certainly not that clear. Given the lack of consensus, the minister has attempted in Bill C-15A to walk a middle, balanced ground. That is, to provide the courts and parties with some tools that would allow them to shape the preliminary inquiry, to reserve preliminary inquiries for those cases where they have value, and to tailor them to the specific issues that need to be covered.

enquêtes préliminaires sont généralement tenues dans les cas d'infractions plus sérieuses, tels que des homicides, où il est normal que les peines infligées soient plus longues.

Il est intéressant de noter que les avocats de la défense optent le plus souvent pour des procès en cour provinciale. Le chiffre donné est de 60 p. 100. Il n'y a pas que la Couronne, les avocats de la défense aussi font de l'auto-sélection. Les cas où les enquêtes préliminaires sont les plus pertinentes sont les infractions les plus graves. Cela se traduit par la longueur de la peine. Nous n'avons pas cherché particulièrement à établir ce genre de corrélation.

Honorables sénateurs, nous sommes ce soir à vos ordres. Je présume que vous en avez suffisamment entendu sur le projet de loi pour que nous n'ayons pas besoin de vous en expliquer la teneur. Peut-être la façon la plus productive d'utiliser notre temps sera-t-elle de répondre aux questions que vous pouvez avoir suite aux témoignages que vous avez entendus jusqu'à présent.

La présidente: Je suis sûre que vous avez suivi les questions soulevées au cours de nos audiences et vous pourriez peut-être en traiter. J'établirai ensuite une liste des sénateurs qui souhaitent vous poser des questions.

M. Bebbington: Honorables sénateurs, un certain nombre de questions ont été soulevées. Mme Lafontaine traitera de celles qui concernent les amendements demandés par les fournisseurs de services Internet aux dispositions de protection des enfants.

D'autres questions portent sur la procédure relative à l'article 690 et Mme McFadyen vous en parlera.

Vous aurez noté, d'après les documents que nous vous avons fournis aujourd'hui, que le ministère s'est penché tout au long des années 1990 sur l'opportunité de maintenir l'enquête préliminaire. Cela a donné lieu au document de travail de 1994. Nous avons procédé à des consultations sur cet aspect tout au long de la décennie, dans le contexte de la réforme de la procédure pénale.

La conclusion que je puis en tirer est qu'il n'existe pas de consensus concernant l'existence de l'enquête préliminaire. Vous avez entendu le témoignage des représentants de l'Association canadienne des chefs de police qui disent: «Supprimez-la, elle est un vestige inutile, particulièrement dans le contexte de l'arrêt *Stinchcombe*». À l'opposé, les représentants de l'association du Barreau canadien, du Barreau du Québec et du Conseil canadien des avocats de la défense réclament tout aussi fortement de ne pas y toucher.

De nombreux procureurs généraux provinciaux demandent au ministère de la Justice de revoir encore une fois cette disposition et beaucoup militent pour son abolition en faisant valoir que l'absence d'enquête préliminaire réduirait la durée de ces procédures.

Nous nous sommes aperçus lors de nos consultations que la question n'est certainement pas si simple. Étant donné l'absence de consensus, la ministre a tenté, dans le projet de loi C-15A, de trouver un compromis, une solution intermédiaire. Autrement dit, il s'agit de donner aux tribunaux et aux parties quelques outils leur permettant de façonner l'enquête préliminaire, de réserver les enquêtes préliminaires aux affaires où elles présentent un intérêt,

Those are the amendments before you in Bill C-15A. Some parties to the debate view these amendments as having no teeth. If an accused wishes a preliminary inquiry, he or she may request one and may have one. There was a question about how an unrepresented accused person would know that a preliminary inquiry is an option. It is clear that when the election is put, the accused will know that they have the choice.

When an accused person does request a preliminary inquiry, there is an onus on the party requesting — whether Crown or defence — to produce a list of the types of evidence they wish to see covered and the types of witnesses. There is also a provision that will allow the court to convene a hearing with the parties to attempt to come to some consensual understanding of what the preliminary inquiry should cover. A pro forma preliminary that goes on for a long period of time, and touches all of the usual things, that adds nothing to the process, can be avoided in this way, again, by agreement of the parties. If the accused wishes to insist on a preliminary inquiry, he or she may have one. We have not taken that right away in any shape or form.

The provisions with respect to evidence have been much debated. We have attempted to allow the provincial court judge conducting the preliminary to admit evidence that the judge considers credible or trustworthy in the circumstances. This is the test that is evolving in what I would call the liberalized attitude to the admission of evidence at all levels. There was a reference to *Regina v. KGB*; there are other cases as well. This test is not an unfamiliar one.

In addition to that notion, we have added the two protections of requiring the party adducing that evidence to give notice and we are including a provision that says the court shall order that the witness appear where the accused, for instance, wishes to cross-examine or examine that witness.

Again, this is a moderate amendment that attempts to get the parties to move on a consensual basis to make the preliminary inquiry effective and efficient. Again, the notion here with respect to the evidentiary change is that in some cases, it makes more sense at the preliminary — which is a pre-screening process — to adduce a written document as opposed to requiring a witness to appear in person and testify. However, if the accused wishes to have that witness present, they apply to the court and the court shall so order. The protection is there.

However, we were thinking of a circumstance such as allowing a letter from a doctor as opposed to having that doctor take a day off from surgery to sit at a preliminary. Another example would be a police officer would not be required to give testimony and be subject to examination and cross-examination. In the context of the balance, Senator Joyal had concerns about the Charter. This provision applies only to the preliminary inquiry. It does not apply to the trial. That evidence goes to the question or the test outlined by the Supreme Court of Canada in *Sheppard* as to whether or not there is some evidence to commit the individual for trial. It does not affect the threshold or the evidentiary issue at the trial itself.

et de les limiter aux questions spécifiques qu'il est nécessaire de couvrir.

Ce sont donc là les modifications contenues dans le projet de loi C-15A. D'aucuns estiment que ces changements ne vont pas assez loin. Si un accusé souhaite une enquête préliminaire, il peut la demander et il y en aura une. La question a été posée de savoir comment un accusé non représenté pourra savoir qu'une enquête préliminaire est possible. Au moment où les options lui sont présentées, l'accusé saura qu'il a ce choix.

Lorsque l'accusé demande une enquête préliminaire, il incombe à la partie qui la demande — procureur ou avocat de la défense — de produire une liste des types de preuve qu'il souhaite voir couverts et les noms des témoins. Une disposition permet également au tribunal de tenir une audience avec les parties pour tenter de cerner les points à couvrir pendant l'enquête préliminaire. Une enquête préliminaire formelle qui dure longtemps et aborde tous les éléments habituels, qui n'ajoute rien à nos processus, peut ainsi être évitée par accord des parties. Si l'accusé insiste pour avoir une enquête préliminaire, elle aura lieu. Ce droit ne lui a nullement été enlevé.

On a beaucoup débattu des dispositions touchant les preuves admissibles. Nous avons tenté d'autoriser le juge de cour provinciale conduisant l'enquête préliminaire à admettre les preuves qu'il considère plausibles ou dignes de foi dans les circonstances de l'espèce. C'est un critère en évolution dans ce que je qualifierais d'attitude libéralisée vis-à-vis de l'admission de preuves à tous les niveaux. On a déjà cité *la Reine c. KGB* et il y a également d'autres précédents. Ce critère est assez familier.

Outre cette notion, nous avons ajouté les deux protections que sont l'obligation pour la partie produisant la preuve d'en donner préavis et nous avons ajouté une disposition disant que le tribunal convoque les témoins lorsque l'accusé, par exemple, souhaite interroger ou contre-interroger ce témoin.

Encore une fois, c'est là un changement modéré qui tente d'amener les parties à s'accorder pour rendre l'enquête préliminaire efficace et efficiente. Encore une fois, la notion ici, dans le cas du changement en matière de preuve, est que parfois il est plus rationnel lors d'une enquête préliminaire — qui est un processus de pré-triage — de produire un document plutôt que de convoquer un témoin en personne. Cependant, si l'accusé tient à ce que le témoin soit présent, il le demande au juge et celui-ci le convoque. La garantie est là.

Nous songions à une circonstance où il s'agirait, par exemple, d'admettre en preuve une lettre d'un médecin plutôt que d'obliger celui-ci à annuler une opération chirurgicale pour passer une journée en audience préliminaire. Un autre exemple serait un agent de police, qui ne serait ainsi pas tenu de témoigner et de subir un interrogatoire et contre-interrogatoire. Dans le contexte de cet équilibre, le sénateur Joyal s'inquiétait du respect de la Charte. Cette disposition s'applique uniquement à l'enquête préliminaire, et non pas au procès. La preuve présentée doit répondre au critère esquissé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sheppard*, soit la question de savoir s'il y a ou non suffisamment de preuves pour traduire un accusé en justice. Cela

With those protections and the fact that it is only applicable to the preliminary, it is a very surgical and judicious tool that would allow the court and the parties to agree to expedite the preliminary inquiry, to focus on what is necessary and not conduct a pro forma preliminary where there is no value added.

There have been other issues with respect to the preliminary and, I must say, you may have questions lingering as a result of those.

At this moment, I will pause and entertain any questions you may have with respect to that part of the bill.

Senator Joyal: You say that it is surgical. We have been mentioning around the table that we find comparable proposals in other bills coming from the Department of Justice. We are concerned that, in the recent past, we have had the kind of approach whereby the right to a traditional full defence has been eroded in comparison to what we had in the past. It is not only with regard to this bill; there are similar provisions in other bills. We have mentioned them. They are in bills coming from your department.

We are concerned about the impact or the culture that we are introducing in the penal code whereby elements comparable to those find their way into the system. As I mentioned, it is not what we used to do and what we used to accept.

For the sake of comfort, I think the principle of proportionality should be weighed. Where an accused person could find himself or herself in a position, the elements of justice that we have must be weighed to ensure we are making the right decision.

As I understand it, to expedite the procedure is a worthwhile objective. We all hear people complaining about the fact that justice is slow and so forth. However, there is no doubt, on the other hand, that we must maintain the balance as a protection that is afforded to someone who is not yet guilty. The system should be working to maintain the elements of the presumption of innocence, not guilt. It is up to the Crown to prove that the person is guilty.

When we are introduced an element that, as you said, is an element of the procedure but is nevertheless a serious legal procedure, it is not just a fact-finding mission whereby no one is hurt. You have here a person whose rights are at stake. It has to be demonstrated that what we are doing is in compliance with the moral weight of the Charter.

I have some problems with the fact that we introduce amendments to the Criminal Code or the juvenile system in various bills that we say are in compliance with the Charter but are against the spirit of the Charter. This goes against the moral value that the Charter gives to our society. It has changed the criminal culture of the system. That is what concerns me.

n'a aucun effet sur le seuil ou la valeur probante des preuves lors du procès lui-même.

Avec ces garanties, et vu le fait que cette disposition ne s'applique qu'à l'enquête préliminaire, cela nous paraît un outil très chirurgical et judicieux qui permet au juge et aux parties de s'accorder afin d'accélérer l'enquête préliminaire, de se concentrer sur les éléments utiles et d'éviter d'avoir une enquête préliminaire pro forma dans les cas où cela n'apporterait rien.

D'autres objections ont été soulevées concernant l'enquête préliminaire et vous aurez peut-être des questions à poser à leur sujet.

Je vais m'en tenir là, à ce stade, afin de répondre aux questions que vous pourriez avoir sur cette partie du projet de loi.

Le sénateur Joyal: Vous dites que c'est un outil chirurgical. D'aucuns ont mentionné autour de la table que nous trouvons des propositions comparables dans d'autres projets de loi émanant du ministère de la Justice. Nous sommes inquiets de voir que, ces derniers temps, le droit à une défense traditionnelle complète semble être érodé, comparé à ce qui existait dans le passé. Le problème n'existe pas seulement dans ce projet de loi, il y a des dispositions similaires dans d'autres projets de loi. Nous les avons mentionnés. Ce sont des projets de loi émanant de votre ministère.

Nous sommes préoccupés par l'impact, ou par la culture que l'on introduit dans le code pénal, qui fait que des éléments comparables à ceux-ci finissent par être intégrés au système. Comme je l'ai dit, cela représente une divergence par rapport à notre coutume, à ce que nous jugeons acceptable.

Je pense qu'il faudrait conserver le principe de la proportionnalité, pour rassurer tout le monde. Lorsqu'un accusé risque la prison, il faut peser tous les éléments de la justice, afin d'assurer que nous prenons la bonne décision.

Certes, accélérer la procédure est un objectif valable. Nous tous entendons les gens se plaindre du fait que la justice est trop lente, et cetera. Cependant, il va de soi, en revanche, qu'il faut également préserver la protection des personnes qui, jusqu'à ce stade, sont considérées innocentes. Le système doit maintenir tous les éléments de la présomption d'innocence, et non pas de la culpabilité. Il incombe à la Couronne de prouver que la personne est coupable.

Lorsque nous introduisons un élément qui, comme vous dites, est un élément de procédure, mais néanmoins de procédure légale sérieuse, il ne s'agit pas seulement de réunir des faits dans des conditions où nul n'est susceptible de subir de préjudice. Il s'agit là d'une personne dont les droits sont en jeu. Il faut donc démontrer que ce que nous faisons est conforme à l'esprit moral de la Charte.

J'ai quelques problèmes avec le fait que nous introduisons des modifications au Code criminel ou au système judiciaire applicable aux jeunes contrevenants, dans divers projets de loi, dont on affirme qu'ils sont conformes à la Charte mais qui vont à l'encontre de l'esprit de la Charte. Cela va à l'encontre de la valeur morale que la Charte imprime à notre société. Cela modifie la culture pénale du système. Voilà ce qui me préoccupe.

There might be very good motives for introducing this, as there are for other bills, but we must look at the whole spectrum of what we are doing in the system. As I say, when you do it bit by bit, it does not seem a big thing. However, when you put all the bills together, you ask what we are doing to the system.

That is essentially what I would like you to comment on. It is puzzling to have that question repeatedly in the last months.

Mr. Bebbington: I am not sure I can give you a completely satisfactory answer.

We have before us today Bill C-15A and, in fact, these provisions apply to all criminal cases. These are general amendments. They are not specific or special-purpose amendments such as the Bill C-36 provisions you have been looking at.

I agree with you totally. The minister is conscious of the responsibility to provide and maintain a fair and balanced system. The right to full and fair defence is absolutely critical. It is my view that the amendments proposed here do not impair those rights in any way.

We are talking about a screening mechanism, the preliminary inquiry that occurs in something like 6 per cent of the cases. The information is tabled with you today. I was looking back at the Law Reform Commission's work, going back two decades. It is interesting that that percentage has remained somewhat stable. Only in 6 per cent of cases are there preliminary inquiries. That means that the vast majority of criminal cases proceed to a fair trial and fair determination of the matter without a preliminary inquiry.

We are not proposing the abolition, elimination or even restriction in any significant way of the preliminary inquiry. The right to have a preliminary continues today, and it will before and after Bill C-15A, unrestricted. A party must request one, but where they do, they have a full preliminary inquiry, if that is their wish.

The notion with respect to the evidentiary provision to some extent is intended to codify a practice that exists already. There is already an ability that exists with respect to a preliminary inquiry to allow some flexibility with respect to the evidence.

Again, our proposed amendment provides two very important safeguards with respect to that. One is the notice requirement, but the other is the ability of the party to insist on cross-examination of the individual. Again, ultimately, the evidence that is led at the preliminary goes to the question of whether there is sufficient evidence to commit for trial. That evidence is not adduced, and this slightly expanded rule of evidence will not produce evidence that, by that reason, is admissible in trial. It will not affect that standard.

I agree with your concern and your sentiment that we must look at all these changes together. We must be concerned about lowering the threshold or standard.

Il peut exister de très bonnes raisons d'introduire cela, tout comme les autres projets de loi, mais il faut considérer l'ensemble de ce que nous faisons au système. Comme je l'ai dit, vous le faites pièce par pièce et cela n'a l'air de rien. Cependant, lorsqu'on met bout à bout tous les projets de loi, on est amené à s'interroger sur ce que devient le système.

Voilà en gros ce sur quoi j'aimerais votre réaction. Je suis perplexe de voir que ce même genre de chose nous arrive de façon répétée depuis quelques mois.

M. Bebbington: Je ne suis pas sûr de pouvoir vous donner une réponse complètement satisfaisante.

Nous examinons aujourd'hui le projet de loi C-15A et, de fait, ces dispositions s'appliquent à toutes les affaires pénales. Ce sont des modifications générales. Il ne s'agit pas là de mesures spécifiques ou visant des fins particulières, comme celles du projet de loi C-36 que vous examinez aussi.

Je suis totalement d'accord avec vous. La ministre est consciente de la nécessité d'établir et de conserver un système équilibré et juste. Le droit à une défense complète et juste est absolument primordial. À mon avis, les modifications proposées ici n'enlèvent rien à ce droit.

Il s'agit ici d'un mécanisme de filtrage, l'enquête préliminaire, qui n'intervient que dans quelques 6 p. 100 des affaires. Vous avez toutes les données en main. J'ai passé en revue tout le travail de la Commission de réforme du droit depuis 20 ans. Il est intéressant que le pourcentage soit resté à peu près stable. Il y a enquête préliminaire dans seulement 6 p. 100 des affaires. Cela signifie que la vaste majorité des affaires pénales sont tranchées, dans un procès juste et équitable, sans enquête préliminaire.

Nous ne proposons pas d'abolir, d'éliminer ou même de restreindre sensiblement la tenue d'enquêtes préliminaires. Le droit à une enquête préliminaire subsiste, sans restriction, même dans le projet de loi C-15A. Elle a lieu si une partie la demande et, lorsque c'est le cas, une enquête préliminaire complète est tenue.

La disposition concernant l'admissibilité de preuves, dans une certaine mesure, ne fait que codifier une pratique qui existe déjà. Il existe déjà une certaine latitude, lors des enquêtes préliminaires, concernant l'admissibilité de preuves.

Encore une fois, la modification que nous proposons contient deux garde-fou très importants. Le premier est l'obligation du préavis, et l'autre est que la partie peut exiger le contre-interrogatoire du témoin. Encore une fois, si l'on y regarde bien, les preuves présentées en enquête préliminaire servent à déterminer s'il existe des preuves suffisantes pour traduire une personne accusée en justice. Cette règle d'admissibilité légèrement plus souple ne produira pas des preuves qui seront admissibles au procès. Cette norme-là n'est pas touchée.

Je suis d'accord avec vous et je conviens qu'il faut considérer tous ces changements globalement. Il faut se garder d'abaisser le seuil ou la norme.

I would not characterize any of the amendments in Bill C-15A as being consistent with the letter of the Charter but violating the spirit. In my view, they are all consistent with both the letter and the spirit of the law.

We are attempting here to increase the efficiency of the system. We are attempting to contribute to expeditious proceedings. Again, there is a Charter balance there that is important to preserve. Honourable senators will be aware of the *Askov* case and the great problems in the system when there are unconscionable delays that lead to staying of charges. There are cases that do not get a determination at all in the courts because of undue delay in the system. We have to be continuously vigilant about that.

When the Minister was here, she spoke about criminal procedure reform as being a work in progress, an iterative process. The amendments in Bill C-15A are the third wave of criminal procedural reform and I can guarantee there will be subsequent waves as well. In each successive wave, we attempt to review the system and find the potentials for delay and inefficiency in the system and rectify them without in any way reducing the measure of full and fair defence.

The question of whether we have achieved the right balance is a question in the discretion of this committee. Your judgment is extremely important on that issue. In my respectful submission, we have attempted here to achieve a balance on that issue.

Senator Joyal: As has been noted by some colleagues around the table and previous witnesses, the cases that find themselves at trial with a preliminary inquiry are usually the most serious ones.

What comes out of the preliminary inquiry is very important. It gets reported. It is an element of the justice system that is public. It is for the most serious crimes, such as attempted murder and sexual assault.

I am very cautious about the kind of media that accompanies the criminal system in Canada. Our colleague, Senator Rivest, called the anti-gang bill, a tabloid bill. I am not sure I agree with him fully, but there are elements of reality. The media essentially covers these types of crimes. They do not cover drunken driving unless you are a senator, a minister, an MP or a public personality. Those crimes are the serious ones. They are the ones that get covered.

Since we have a press that is very eager to cover that, we have to be certain that the person who is in a preliminary inquiry gets protected. Those are the rights of that person. Put yourself in the shoes of someone who would face an accusation of that nature. It is very serious. We are talking about the most serious crimes.

I do not want to lecture you, but we cannot take those things lightly because they involve, at the end of it, the reputation of the person, his entourage, and the way the system works.

There is much at stake in that kind of procedure. As the statistics showed, and as you said earlier, it seems to be limited to a small number of cases. However, they are the most important cases.

Je ne qualifierais aucun des changements contenus dans le projet de loi C-15A de conformes à la lettre de la Charte mais contraires à son esprit. À mon avis, tous sont absolument conformes et à la lettre et à l'esprit de la loi.

Nous cherchons ici à rendre le système plus efficient. Nous essayons de contribuer à une justice plus rapide. Certes, il y a un équilibre à préserver que nous impose la Charte. Les honorables sénateurs connaissent certainement la cause *Askov* et les gros problèmes que posent les retards excessifs de procédure qui amènent des non-lieux. Certains procès n'ont jamais pu avoir lieu à cause de retards excessifs dans le système. Nous devons faire preuve d'une vigilance constante à cet égard.

Lors de sa comparution, la ministre a indiqué que la réforme de la procédure pénale représente une tâche en continu, un processus évolutif. Le projet de loi C-15A représente la troisième vague de réformes de la procédure pénale et je peux vous garantir qu'il y en aura d'autres. À l'occasion de chaque vague successive, nous passons en revue le système pour trouver les failles qui causent les retards et l'inefficience et y apporter des remèdes, sans réduire en rien les possibilités d'une défense complète et juste.

Il appartient au comité de décider si nous avons trouvé ou non le juste équilibre. Votre jugement à cet égard est extrêmement important. Mais à mon humble avis, nous avons tenté de trouver dans ce domaine un juste équilibre.

Le sénateur Joyal: Comme certains de mes collègues ici et des témoins précédents l'ont fait ressortir, les affaires faisant l'objet d'une enquête préliminaire sont habituellement celles mettant en jeu les infractions les plus graves.

Ce qui ressort dans une enquête préliminaire est très important. Les journaux en parlent. C'est une procédure judiciaire qui se déroule en public. Elle s'applique aux crimes les plus graves, tels que la tentative de meurtre et l'agression sexuelle.

Je suis très méfiant devant le genre de couverture médiatique du système pénal au Canada. Notre collègue, le sénateur Rivest, a qualifié le projet de loi anti-gang de «loi pour tabloïdes». Sans partager entièrement son opinion, il y a là un élément de réalité. Ce sont essentiellement là les types de crime que couvrent les médias. Ils ne s'intéressent pas à la conduite en état d'ébriété, sauf lorsque l'accusé est un sénateur, un ministre, un député ou un personnage en vue. Ce sont là les crimes graves, ceux qui retiennent l'attention des médias.

Puisque nous avons une presse qui se passionne pour ces affaires, nous devons veiller à protéger l'accusé dans une enquête préliminaire. Les droits de cette personne sont en jeu. Mettez-vous à la place de la personne confrontée à une accusation de cette nature. C'est très grave. Nous parlons là des crimes les plus graves.

Je ne veux pas vous faire la leçon, mais nous ne pouvons prendre ces choses à la légère car elles mettent en jeu la réputation de la personne, son entourage et le fonctionnement du système.

L'enjeu dans ce genre de procédure est grand. Comme les statistiques le montrent, et comme vous l'avez dit, cette procédure n'est suivie que dans un très petit nombre de cas. Mais ce sont les cas les plus importants.

The Charter does not protect me today. I do not need the Charter at the moment, as I speak to you, but if I need the Charter some day, I will be in a minority position. When one is in a minority position is when one needs the protection of the Charter. It is not when everything is going well, and you are sailing with the social trends of our time.

When the Canadian Bar tells us that there may be a Charter issue there, then we must think twice, as a House of Parliament, before we move on this.

Mr. Bebbington: I agree completely, senator. We take these issues seriously. There are a number of people in the justice system who believe the preliminary inquiry should be repealed. We have listened to the defence bar and others who argue that we need to maintain it for the serious cases you have mentioned.

Let me provide balance and context for the picture facing the Minister in dealing with these issues. Victims and witnesses often complain about the preliminary inquiry because it provides another context in which they must appear in public, relive the incident and give evidence with respect to the proceedings. Part of the objectives of our criminal procedure reform is to achieve some balance of the interests and the rights of the victims as well.

Mr. Trudell referred to a conversation that he had had with a lawyer from Nunavut. I am glad that he did, because I want to share something with you.

When I was involved with the Nunavut single-level trial court bill, I had an opportunity to do some consultations in the North. I was struck by the consultation responses we got from the Inuit people where there is a cultural disinclination to stand up anywhere publicly and accuse another person. To start, as senators are aware, there is a disinclination to participate in an adversarial justice system where it requires one to stand up and accuse a person of something.

For example, a woman from a small community who has been the victim of sexual assault has to tell her story to the police, to the elders in the community and to the Crown attorney, repeatedly, on several occasions. Then she has to stand up at the preliminary inquiry, and to give that evidence again, following which she is told that the process is not over and it must all be done again in trial.

One of the rationales for the amendments in our bill is to try to strike a balance between the full and fair defence rights of the accused and the situation with respect to the concerns about privacy and the concerns about revictimizing the victims and witnesses. If our amendments can allow a court to fully and fairly determine the issue of committal to stand trial, based on documentary evidence where the defence has the right to call for that witness for cross-examination if they feel the need to, and where we can allow that to occur in some cases to alleviate the need and expense of having a witness appear at the preliminary inquiry, then we believe that is a worthwhile improvement to the system. This would be subject to the safeguard that we have indicated so that the defendants may have the cross-examination, if they feel it is necessary.

La Charte ne me protège pas aujourd'hui. Je n'ai pas besoin de la Charte au moment où je vous parle, mais si j'ai besoin de la Charte un jour, c'est que je serai en situation minoritaire. C'est lorsqu'on est une minorité qu'on a besoin de la protection de la Charte. Ce n'est pas lorsque tout va bien et que l'on se contente de suivre les tendances sociales du moment.

Lorsque le Barreau canadien nous dit qu'il y a ici une possibilité de contravention à la Charte, en tant qu'assemblée législative, nous devons réfléchir à deux fois avant d'adopter une telle mesure.

M. Bebbington: Je suis complètement d'accord, sénateur. Nous prenons ces questions très au sérieux. Beaucoup de gens dans le système de justice pénale voudraient supprimer complètement l'enquête préliminaire. Nous avons écouté le barreau de la défense et d'autres qui veulent la préserver pour les affaires graves que vous avez mentionnées.

Permettez-moi de situer la problématique à laquelle la ministre est confrontée dans ce domaine. Les victimes et les témoins se plaignent souvent de l'enquête préliminaire car elle représente pour eux une autre obligation de témoigner en public, de revivre les événements. Notre réforme de la procédure pénale poursuit aussi l'objectif de la prise en compte des intérêts et des droits des victimes.

M. Trudell a fait état d'une conversation qu'il a eue avec un avocat du Nunavut. J'en suis heureux, car cela me donne l'occasion de vous faire part de quelque chose.

J'ai eu l'occasion de mener quelques consultations dans le Nord lorsque je m'occupais du projet de loi sur le palier unique de première instance du Nunavut. J'ai été frappé par les réactions des Inuits qui éprouvent une réticence culturelle à se lever en public, quel que soit le cadre, et à accuser une autre personne. Comme les sénateurs le savent, il y a là une désinclination à participer à un système judiciaire contradictoire qui oblige à se lever et à accuser une personne.

Par exemple, une femme d'un petit village, victime d'agression sexuelle, doit raconter son histoire à la police, aux anciens de la communauté et au procureur de la Couronne, et ce de façon répétée, à plusieurs reprises. Ensuite, elle doit se lever à l'enquête préliminaire et répéter encore une fois ce témoignage, ensuite de quoi on lui dit que ce n'est pas fini et qu'elle devra tout recommencer au procès.

L'un des objectifs poursuivis par les changements contenus dans notre projet de loi est de trouver un équilibre entre le droit de l'accusé à une défense complète et équitable et le souci de protéger l'intimité des victimes et témoins afin de ne pas les rendre victimes de nouveau. Si nos aménagements peuvent permettre à un juge de déterminer pleinement et équitablement s'il y a lieu de renvoyer un accusé devant un tribunal, sur la base de la preuve documentaire, la défense ayant le droit de convoquer ce témoin pour contre-interrogatoire si elle le juge nécessaire, au lieu que ce soit fait systématiquement avec tous les coûts et inconvénients que cela entraîne, nous pensons que le système s'en trouve amélioré. Comme nous l'avons dit, cela est toujours sous réserve de la garantie que la défense peut procéder au contre-interrogatoire, si elle estime celui-ci nécessaire.

I hope I have responded to your concern. It is a question of balance between the competing interests in the system and the competing views that exist.

Senator Andreychuk: We have been discussing this issue of preliminary inquiry in many conferences and in discussions with groups of judges.

In one of the meetings, we discussed juggling the caseloads — particularly in rural centres — and the question of whether you must release a judge to do the preliminary and another one to do the trial. Have you taken that into account as well? Have you taken into account that the administration of justice has a measure of just and fair balance in it?

Mr. Bebbington: I am not sure I can usefully add anything to that. I adopt everything you said. It is important to try to achieve a balance in terms of the resources and their allocation.

There are many people who believe we should reform the system to entirely dispense with preliminaries and have trials before provision court judges. As the honourable senator is particularly aware, over the last number of decades, there has been a big change in the provincial court bench. They are well trained and professional.

Senator Andreychuk: You mean they are better trained now than when I was there 20 years ago?

Mr. Bebbington: No, certainly not.

Senator Andreychuk: It is true.

Mr. Bebbington: I was talking more in historical terms.

Senator Andreychuk: They are treated with more respect and I think that they are more legitimized in the system. I did start out as a magistrate, with very little respect. We were transferred into a provincial court and it took some time to build the things around a judge that are necessary. We did not even have the tools when we started, let alone the experiences and the expertise.

Mr. Bebbington: I was referring to the days when magistrates did not even require legal training, many years ago.

Senator Andreychuk: One such person just retired in Alberta.

Mr. Bebbington: Those things have changed. Many people still believe that a trial before a provincial court judge without a preliminary inquiry is a full and fair measure of justice in our system.

We are not proposing that at this point. We are not proposing to abolish the preliminary inquiry. We are retaining it, and it will continue to exist. However, we must recognize the concerns of victims and witnesses and the limits on time and resources within the system. The preliminary must occur before you can move forward into the trial. That must be weighed into the balance.

J'espère avoir répondu à vos préoccupations. C'est une question d'équilibre entre des intérêts concurrents dans le système et les avis contraires qui existent.

Le sénateur Andreychuk: Nous avons parlé de la question de l'enquête préliminaire dans de nombreuses conférences et discussions avec des groupes de juges.

Dans l'une de ces réunions, nous avons discuté de la gestion des instances — particulièrement dans les centres ruraux — et de la question de savoir si un même juge peut présider à l'enquête préliminaire et au procès. Avez-vous tenu compte également de cela? Avez-vous tenu compte de la nécessité d'un équilibre juste et équitable au niveau de l'administration de la justice?

M. Bebbington: Je ne suis pas sûr de pouvoir ajouter quelque chose à cela. Je souscris à tout ce que vous avez dit. Il est important de trouver un équilibre sur le plan des ressources et de leur répartition.

Beaucoup de gens pensent que nous devrions réformer le système de façon à supprimer entièrement les enquêtes préliminaires et conduire les procès devant des juges de cour provinciale. Comme l'honorable sénateur le sait bien, la magistrature provinciale a connu une profonde évolution au cours des dernières décennies. Ces juges sont aujourd'hui hautement qualifiés et professionnels.

Le sénateur Andreychuk: Vous voulez dire qu'ils ont une meilleure formation aujourd'hui que lorsque j'y étais il y a 20 ans?

M. Bebbington: Non, certainement pas.

Le sénateur Andreychuk: C'est pourtant vrai.

M. Bebbington: Je m'inscrivais davantage dans une perspective historique.

Le sénateur Andreychuk: Ils sont mieux considérés et jouissent d'une plus grande légitimité dans le système. J'étais très peu considérée à mes débuts dans la magistrature. Nous étions mutés dans une cour provinciale et il a fallu du temps pour mettre en place toutes les choses dont un juge a besoin. Nous n'avions même pas les outils lorsque nous avons démarré, sans parler de l'expérience et du savoir technique.

M. Bebbington: Je parlais de l'époque où les magistrats n'avaient même pas de formation juridique, il y a très longtemps.

Le sénateur Andreychuk: L'un de ces juges vient seulement de prendre sa retraite, en Alberta.

M. Bebbington: Les choses ont bien changé depuis. Beaucoup de gens considèrent qu'un procès devant un juge de cour provinciale, sans enquête préliminaire, suffirait pour rendre équitablement la justice dans notre système.

Nous n'allons pas jusque-là, à ce stade. Nous ne proposons pas d'abolir l'enquête préliminaire. Nous la conservons, elle subsistera. Cependant, nous devons tenir compte des intérêts des victimes et témoins, ainsi que des contraintes de temps et de ressources. L'enquête préliminaire doit intervenir avant que l'on avance trop loin dans la procédure menant au procès. C'est un facteur à considérer dans cet équilibre.

Senator Nolin: What were the provinces' arguments to ask for the change in the procedure and to abolish the preliminary inquiry?

Mr. Bebbington: I would not presume to speak for the provincial attorneys general, but a number of them are of the view that we should abolish the preliminary. Their primary position is that with the Supreme Court of Canada case in *Askov*, a constitutional obligation on the Crown to disclose all of the evidence relevant to the case, there is no longer the same need for a preliminary inquiry.

The test for committal for trial is quite low, as many of you are aware. Both Crown and defence are not sure it fills a useful screening function. Its function as a measure of disclosure and its function as a measure of discovery are quite relevant functions.

Provincial attorneys general believe that with the crown being required constitutionally to make full disclosure, the disclosure function of the preliminary inquiry is no longer relevant and that given the time and resource it takes, it ought to be abolished. That is their main position with respect to that. There are a number of arguments on both sides of that issue.

Bill C-15A tries to strike a balance between those two perspectives. It retains the full right to a full preliminary if that is the party's wish. We attempt to give the judge, and the parties, some tools to selectively determine when a preliminary will be held, and to selectively determine how long or how full that preliminary inquiry needs to be in those cases where it is provided.

Senator Nolin: I heard your answer to Senator Joyal's question concerning the proposed section 540(7). Give me an example of what could be "otherwise inadmissible"?

It states, in French:

[Translation]

And I quote:

A justice acting under this part may receive as evidence any information that would not otherwise be admissible...

I never practised criminal law, but I do not understand this.

Le sénateur Nolin: Quels arguments les provinces faisaient-elles valoir en faveur de la refonte de la procédure et de l'abolition de l'enquête préliminaire?

M. Bebbington: Sans prétendre pouvoir parler au nom des procureurs généraux provinciaux, un certain nombre d'entre eux souhaitent l'abolition de l'enquête préliminaire. Leur argument principal est que la Cour suprême du Canada a établi dans la cause *Askov* l'obligation constitutionnelle pour la Couronne de divulguer tous les éléments de preuve en sa possession, si bien qu'il n'y a plus la même nécessité de tenir une enquête préliminaire.

Comme vous êtes nombreux à le savoir, les conditions à remplir pour décider le renvoi devant un tribunal sont peu exigeantes. Les procureurs et les avocats de la défense se demandent si l'enquête préliminaire joue encore un rôle utile de filtrage. Son rôle sur le plan de la divulgation et de la communication préalable est très pertinent.

Les procureurs généraux provinciaux pensent que la Couronne ayant maintenant l'obligation constitutionnelle d'assurer une pleine divulgation, la fonction divulgation de l'enquête préliminaire n'a plus de raison d'être et que, vu le temps et les ressources qu'elle impose, il convient de l'abolir. Voilà leur argument principal. Divers arguments sont avancés de part et d'autre sur cette question.

Le projet de loi C-15A cherche à trouver un compromis entre ces deux points de vue. Il conserve le droit illimité à une enquête préliminaire si une partie le souhaite. Nous tentons de donner aux juges et aux parties quelques outils pour déterminer sélectivement quand l'enquête préliminaire sera tenue, ainsi que sa durée et son ampleur dans les cas où elle a lieu.

Le sénateur Nolin: J'ai entendu votre réponse à la question du sénateur Joyal concernant le projet de paragraphe 540(7). Pouvez-vous me donner un exemple d'une preuve qui serait «par ailleurs inadmissible»?

Ce paragraphe se lit ainsi:

[Français]

Et je cite:

Le juge de paix agissant en vertu de la présente partie peut recevoir en preuve des renseignements par ailleurs inadmissibles [...]

Je n'ai jamais pratiqué le droit criminel, mais cela dépasse ma compréhension.

[English]

Mr. Bebbington: Essentially, the notion there is written statements that would not be admissible because of their hearsay value. That is the kind of thing that this provision is aimed at. Again, it is to facilitate the provision of documents rather than calling witnesses themselves, subject to the protection that the accused may insist on the calling of that individual for cross-examination.

[Translation]

Senator Nolin: You made reference to the statements of Mr. Trudell and of the representatives of the Quebec Bar and the Canadian Bar who all argued very convincingly that we should not tamper with the provisions regarding the preliminary inquiry. What strikes me is that your employees are members of the Quebec Bar and the Canadian Bar. The lawyers of your department are members of those bars. However, to become a member of the Canadian Bar you have to apply, it is not automatic. Some people might say that lawyers do this out of self interest, to make more money. I, for one, believe lawyers have a far greater sense of their professional duty. Their argument for maintaining the preliminary inquiry unchanged sounds good to me. Do you possess information that is different from that used by the two bars?

[English]

Mr. Bebbington: I certainly believe that we ought to give great weight and respect to the views of both the Barreau and the CBA with respect to this issue. However, lawyers — particularly members of the defence bar — like the system the way it is. They would not like us to change things or to remove tools that they have at their disposal. As Ms Perkins-McVey indicated, she is aware that there is a strong move in the system to repeal the preliminary. We are not doing that. We have listened to their views.

We must continually re-evaluate the system to see if there are changes that should be made. In this particular case with respect to the evidentiary provision if, for the purpose only of the preliminary inquiry, we can relieve some witnesses of the requirement to appear and adduce written testimony in documents, we believe that will save time and money for everyone in the system. Of course, that individual would be available to appear at trial and that evidence can be dealt with in that way.

The changes here to the preliminary are very small. To some extent, they are based on procedures and practices that go on now with the preliminary inquiry. We do not see this as a large change.

Senator Nolin: In the proposed section 537(1.1), you want to give the authority to the judge to maintain peace and order in his court. You want to give him the authority to cut proceedings short. It was argued by Mr. Trudell that that authority is provided already to the court. Do they not have that authority? Why would you add that amendment?

[Traduction]

M. Bebbington: En gros, la notion ici est que les déclarations écrites ne seraient pas admissibles du fait de leur caractère de oui-dire. Voilà le genre de choses que vise cette disposition. Encore une fois, il s'agit de faciliter le dépôt de documents en lieu et place de la convocation de témoins, avec la garantie que l'accusé peut exiger la comparution de ce témoin pour contre-interrogatoire.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous avez fait référence aux témoignages de M. Trudell et des représentants du Barreau du Québec et du Barreau canadien qui ont, dans tous les cas, argumenté fort brillamment sur le fait de ne pas toucher aux dispositions sur les enquêtes préliminaires. Ce qui m'intéresse, c'est que le Barreau du Québec et le Barreau canadien représentent vos employés. Les avocats du ministère sont membres de ces barreaux. Toutefois, on devient membre du Barreau canadien quand on le décide, on ne l'est pas automatiquement. Quelqu'un pourrait dire que les avocats prétendent qu'ils font cela par intérêt, donc ils vont faire plus d'argent. Je pense que les avocats ont une conscience professionnelle beaucoup plus évoluée que cela. Leur argument selon lequel il faut maintenir l'enquête préliminaire dans l'état où elle me semble valable. Avez-vous une information différente de celle véhiculée par les deux barreaux?

[Traduction]

M. Bebbington: Je pense qu'il faut accorder beaucoup de poids et de respect aux points de vue du Barreau du Québec et du Barreau canadien à ce sujet. Cependant, les avocats — particulièrement les membres du Barreau de la défense — apprécient le système actuel. Ils ne tiennent pas à ce que nous changions les choses ou les privions d'outils dont ils disposent actuellement. Comme Mme Perkins-McVey l'a indiqué, elle a conscience d'un fort mouvement en faveur de la suppression de l'enquête préliminaire. Mais nous ne la supprimons pas. Nous avons écouté les deux barreaux.

Il nous faut continuellement réévaluer le système pour voir si des changements s'imposent. Dans le cas particulier de la disposition relative à la preuve, si, uniquement aux fins de l'enquête préliminaire, nous pouvons soulager quelques témoins de l'obligation de comparaître et de témoigner en personne, en rendant admissible une déclaration écrite, nous pensons que cela économisera du temps et de l'argent à toutes les parties. Bien entendu, ce témoin comparaitra au procès et son témoignage sera entendu de vive voix.

Les modifications apportées à la procédure de l'enquête préliminaire sont très mineures. Dans une certaine mesure, elles sont fondées sur ce qui se fait déjà lors des enquêtes préliminaires. Ce n'est pas un très grand changement.

Le sénateur Nolin: Au paragraphe 537(1.1), vous donnez pouvoir au juge de maintenir la paix et l'ordre dans son tribunal. Vous voulez lui donner le pouvoir de couper court aux interrogatoires. M. Trudell a fait valoir que ce pouvoir existe déjà. Les juges n'ont-ils pas ce pouvoir? Pourquoi avoir ajouté cette disposition?

Mr. Bebbington: Thank you for that question. This is exactly true. It is already in the discretion of a justice providing in a preliminary inquiry. The difficulty is that not all judges will intervene without a specific provision in the code to which counsel can refer.

This is saying that a justice shall order "the immediate cessation of any part of an examination or cross-examination of a witness that is, in the opinion of the justice, abusive, too repetitive or otherwise inappropriate. This is a pretty high threshold. This is a case where one of the lawyers is dealing with a witness in a completely inappropriate way. We believe this is a codification of the present law, but it adds value to the system to have a specific provision that counsel may refer the judge or justice to give them the basis for intervening where appropriate.

Again, the threshold is quite high. This is not appropriate behaviour. Mr. Trudell was talking about there being no need for these cases; it is simply a matter of good practice. Unfortunately, not all lawyers are at the level of Mr. Trudell in terms of their practice. If they were, we would probably not need much of what is in the Criminal Code. However, in some cases, the judge must be shown specific authority in the Criminal Code that will allow them to intervene. That is the purpose of this provision.

Senator Joyal: Let me take an example, to illustrate subparagraph (7). Proof of hearsay would not be admissible in a trial for attempted murder, for example. According to this provision, it could now be admissible.

Mr. Bebbington: Only on the preliminary inquiry.

Senator Joyal: Exactly. Therefore, the proof is admissible on the preliminary inquiry. Then, subparagraph (9) states:

The justice shall, on application of a party, require any person whom the justice considers appropriate to appear for examination or cross-examination with respect to information intended to be tendered as evidence under subsection (7).

Senator Nolin: Yes, now it is evidence.

Senator Joyal: I am trying to understand how those two paragraphs will work. You will compel somebody to come to testify. If that person does not testify, he or she could be found guilty of contempt of court. That person will come to testify on information in relation to subparagraph (7), which is information that is not admissible, in fact, in a procedure. I do not understand how you can, on proof of hearsay, for instance, that is not admissible, compel that person to come and testify on it.

Mr. Bebbington: I would be happy to clarify that, senator. It is intended here that the Crown would, for instance, instead of attempting to call a doctor to give up a day of surgery to attend to give evidence, attempt to tender a written letter. Under this provision, the Crown must give notice to the defence. The defence says, "The letter is not good enough. I want to be able to examine that individual." The Crown says, "Sorry, this allows me to tender the letter." The defence applies to the court and the justice, on

M. Bebbington: Merci de cette question. C'est tout à fait vrai. Le juge président à une enquête préliminaire a déjà cette faculté. La difficulté est que tous les juges n'osent pas intervenir sans une disposition spécifique du code à invoquer.

Ce paragraphe dit qu'un juge peut ordonner la cessation d'un interrogatoire ou contre-interrogatoire qui est, à son avis, abusif, trop répétitif ou contre-indiqué. C'est un seuil assez élevé. Cela couvre les cas où l'un des avocats malmène un témoin. Nous pensons que c'est là une codification de la pratique actuelle, mais il est bon d'avoir une disposition spécifique qu'un avocat puisse invoquer pour demander au juge d'intervenir, le cas échéant.

Encore une fois, le seuil est très élevé. Nous parlons là de comportements inconvenants. M. Trudell a dit qu'une telle disposition n'était pas nécessaire, que c'était une affaire de bonne pratique. Malheureusement, tous les avocats ne sont pas aussi versés dans la procédure que M. Trudell. S'ils l'étaient, nous pourrions nous passer d'une bonne partie du Code criminel. Il arrive qu'il faille indiquer au juge un article spécifique du Code criminel qui lui permet d'intervenir. C'est là l'objet de cette disposition.

Le sénateur Joyal: Permettez-moi de prendre un exemple, pour illustrer le paragraphe (7). Une preuve par ouï-dire ne serait pas admissible lors d'un procès pour tentative de meurtre, par exemple. Or, selon cette disposition, elle serait dorénavant admissible.

M. Bebbington: Uniquement lors de l'enquête préliminaire.

Le sénateur Joyal: Exactement. Par conséquent, la preuve est admissible à l'enquête préliminaire. Ensuite, le paragraphe (9) ajoute:

Sur demande faite par une partie, le juge de paix ordonne à toute personne dont il estime le témoignage pertinent de se présenter pour interrogatoire ou contre-interrogatoire sur les renseignements visés au paragraphe (7).

Le sénateur Nolin: Oui, maintenant cela devient une preuve admissible.

Le sénateur Joyal: J'essaie de comprendre comment ces deux paragraphes vont fonctionner. Vous obligez quelqu'un à témoigner. Si la personne refuse, elle peut être condamnée pour outrage au tribunal. Cette personne viendra témoigner sur les renseignements visés au paragraphe (7), qui sont des renseignements qui ne sont pas admissibles au procès. Je ne comprends pas comment vous pouvez, s'agissant d'une preuve par ouï-dire, par exemple, qui n'est pas admissible, obliger cette personne à venir témoigner.

M. Bebbington: Je suis heureux de pouvoir vous éclairer, sénateur. L'intention ici est que la Couronne puisse, par exemple, au lieu de citer un médecin à témoigner, qui devra ainsi perdre une journée de travail, présenter une déclaration écrite. Aux termes de cette disposition, la Couronne doit en donner préavis à la défense. La défense répond: «La lettre ne suffit pas. Je veux pouvoir interroger cette personne». La Couronne rétorque: «Désolé, le Code me permet de présenter cette lettre». La défense

application, shall order the attendance of the doctor to testify, instead of the letter, instead of the written document. What is intended in subsection (9) of this proposed amendment is that where the party objects to the tendering of the hearsay — the written statement — that they have the protection, the ability to demand that the individual appear and give evidence, as opposed to the written document being tendered.

Senator Joyal: There are various elements of “proof” that are not admissible in those proceedings — those 6 per cent of cases, the most serious cases — that will now be found admissible. A person can be subjected to contempt while, in fact, at the trial level, that person would not be compellable to testify. That is what I find a little difficult to reconcile.

I am trying to understand how it will work in practice. A person cannot be compelled to come to testify on hearsay at a trial.

Mr. Bebbington: No.

Senator Joyal: But that person at the preliminary inquiry can be compelled to testify.

Senator Nolin: Mr. Bebbington answered that question.

Senator Andreychuk: Sometimes hearsay is admissible, but not for its contents, but for the fact that it was stated.

Mr. Bebbington: There are a number of exceptions to the hearsay rule, which we do not need to review here. Again, the trend in the law has been a liberalization of rules of evidence. That is, moving away from strict, rigid rules of admissibility to allow courts to admit any evidence the court considers credible or trustworthy in the circumstances. That is the test we have incorporated in proposed subsection (7). As Ms Perkins-McVey indicated, it already exists in the Criminal Code in the context of bail hearings.

The way this provision is intended to work is that a party, instead of calling a witness to appear in person to give viva voce evidence, will attempt to tender that evidence through a written form instead — whether it be a letter from a doctor, a police officer’s note or some sort of statement. They must give notice of that to the other party. Where the other party feels that is not adequate or satisfactory, that other party may apply to the judge to have the person appear and give evidence, rather than the written statement. It is a protection that would mean that the inadmissible hearsay is not admitted; it is not offered. The court can require the person to appear to give live evidence.

It is not an attempt to expand dramatically the scope of the type of evidence that may be permitted at a preliminary hearing. It is an attempt to provide another means by which this evidence may be adduced, but only at the preliminary inquiry stage, to allow for greater use of documentary evidence, rather than live testimony, which requires disadvantaging the individual to come and give testimony as well. Proposed subsection (9) is intended to give the other party the option of insisting that, instead of the written document, the actual witness be required to attend — not to give hearsay evidence but to give evidence that he or she would have given at the trial on the matter.

s’adresse au juge et celui-ci, suite à la requête, doit citer le médecin à comparaître, à la place du dépôt de la lettre, de la déclaration écrite. Le but du paragraphe (9) est de donner à la partie qui s’oppose à la présentation du oui-dire — de la déclaration écrite — la faculté d’exiger la comparution du témoin, par opposition au dépôt du document écrit.

Le sénateur Joyal: Il y a divers éléments de preuve dans ces procédures — ces 6 p. 100 de cas les plus sérieux — qui ne sont pas actuellement admissibles et qui vont le devenir. Une personne peut se retrouver condamnée pour outrage alors qu’en fait au procès cette personne ne pourrait être citée à témoigner. C’est cela que j’ai un peu de mal à admettre.

J’essaie de comprendre comment cela va fonctionner dans la pratique. Une personne ne peut être citée à témoigner sur un oui-dire lors d’un procès.

M. Bebbington: Non.

Le sénateur Joyal: Mais elle peut y être contrainte lors de l’enquête préliminaire.

Le sénateur Nolin: M. Bebbington a répondu à cette question.

Le sénateur Andreychuk: Parfois le oui-dire est admissible, non pas pour son contenu, mais pour son existence.

M. Bebbington: Il existe un certain nombre d’exceptions à la règle du oui-dire, que nous n’avons pas besoin de passer en revue ici. Encore une fois, la tendance du droit est à la libéralisation des règles de preuve. Autrement dit, on passe de règles d’admissibilité strictes et rigides à une plus grande faculté des tribunaux d’admettre toute preuve considérée comme plausible ou digne de foi dans les circonstances de l’espèce. C’est le critère que nous avons incorporé au projet de paragraphe (7). Comme Mme Perkins-McVey l’a indiqué, cela existe déjà dans le Code pénal dans le contexte des audiences de libération sous caution.

La manière dont cette disposition est censée fonctionner est qu’une partie, au lieu de citer un témoin à comparaître pour témoigner de vive voix, proposera de produire cette preuve sous forme écrite — il peut s’agir d’une lettre d’un médecin, des notes d’un agent de police ou de quelque autre déclaration. Elle doit en donner avis à l’autre partie. Si l’autre partie estime que cela n’est pas adéquat ou satisfaisant, elle peut demander au juge de citer la personne à comparaître et à témoigner, en lieu et place de la déclaration écrite. C’est une garantie qui signifie que le oui-dire inadmissible ne sera alors pas admis, ne sera pas produit. La cour peut exiger que la personne témoigne de vive voix.

Il ne s’agit pas d’une tentative d’élargir radicalement l’éventail des éléments de preuve admissibles lors d’une enquête préliminaire. C’est une tentative d’offrir d’autres moyens de produire ces éléments de preuve, mais uniquement au stade de l’enquête préliminaire, de permettre une plus large utilisation de preuves documentaires, au lieu de témoignages de vive voix, avec tout le fardeau que ce dernier impose aux témoins. Le projet de paragraphe (9) donne à l’autre partie l’option d’exiger la comparution personnelle du témoin, à la place du document écrit — non pas donner une preuve par oui-dire mais donner une preuve directe qu’elle donnerait également au procès.

The Chairman: Section 715.1 of the Criminal Code states that evidence at a preliminary inquiry may be read at a trial in certain cases. This particular bill has not altered section 715.1. It seems to me, on reading this section, that in some cases hearsay evidence from a preliminary hearing could be entered into evidence.

Mr. Bebbington: That is a very good question, senator. If I could refer you to clause 72 on page 39 of the bill, we do indeed amend section 715 of the code for that very purpose so that this broader scope of evidence is not admitted in the trial.

The Chairman: Thank you.

Senator Beaudoin: Following along Senator Joyal's question, the Charter of Rights and Freedoms applies equally at the level of the preliminary inquiry. It is the same principle. I am a bit surprised that is rejected at the trial but, because we are only at the preliminary inquiry, it is acceptable. The same principles of the Charter apply at all times.

Another point that worries me is the imprecision. We have had some cases on the imprecision of the drafting of legislation. I cannot go further than that. I am a bit worried by the wording of this.

[Translation]

... otherwise inadmissible ...

[English]

It is one thing to say, "If it is just to establish a fact, that is all right. It is not for the intention. It is only for a fact." Is this really useful? You can go further than that with the Charter that we have.

Mr. Bebbington: Of course the Charter applies at the preliminary as well as at the trial, although I find it interesting that last Thursday the Supreme Court of Canada issued a decision in *R. vs. Hynes* where that court split 5 to 4 on the issue of the preliminary inquiry. The issue in *Hynes* was whether or not a justice presiding at a preliminary inquiry could rule on Charter issues — in this case, a Charter challenge to the admissibility of evidence. The Supreme Court of Canada, by a majority of 5 to 4, decided that the preliminary inquiry justice may not so rule.

Senator Beaudoin: Which case?

Mr. Bebbington: The case of *Hynes* that was rendered last Thursday. I offer this decision only to support the proposition that even the Supreme Court of Canada itself is in a state of controversy about the proper role and function of the preliminary inquiry. The majority decision is that a justice presiding at a preliminary inquiry may not rule on Charter questions and provide Charter relief at the preliminary inquiry. This, however, is aside from your question.

The focus in proposed subsection (7) is whether the justice presiding at the preliminary finds the evidence to be credible or trustworthy in the circumstance.

Senator Beaudoin: That is the test.

Mr. Bebbington: If it is not, it is not admissible.

La présidente: L'article 715.1 du Code criminel dispose que les preuves produites en enquête préliminaire peuvent dans certains cas être lues lors du procès. Le projet de loi ne modifie pas l'article 715.1. Il me semble, à la lecture de cet article, que dans certains cas des preuves par ouï-dire produites en audience préliminaire pourraient être déposées en preuve.

M. Bebbington: C'est une très bonne question, sénateur. Si je puis vous renvoyer à l'article 72, page 39 du projet de loi, nous modifions effectivement l'article 715 du code de façon à exclure expressément ces éléments de preuve du procès.

La présidente: Merci.

Le sénateur Beaudoin: Suite à la question du sénateur Joyal, la Charte des droits et libertés s'applique également au stade de l'enquête préliminaire. C'est le même principe. Je suis quelque peu déconcerté par l'idée qu'une preuve inadmissible en procès soit jugée acceptable en enquête préliminaire. Les principes de la Charte s'appliquent à tous les niveaux.

Un autre point qui m'inquiète est l'imprécision. Cela fait plusieurs cas d'imprécision dans les textes de loi que nous voyons.

[Français]

[...] par ailleurs inadmissibles [...]

[Traduction]

C'est une chose de dire: «S'il s'agit juste d'établir un fait, pas de problème. Ce n'est pas pour établir l'intention, uniquement un fait». Est-ce réellement utile? Vous pouvez aller plus loin que cela avec la Charte que nous avons.

M. Bebbington: Bien entendu, la Charte s'applique à l'audience préliminaire aussi bien qu'au procès, bien qu'il soit intéressant que jeudi dernier la Cour suprême du Canada ait rendu un arrêt dans *R. c. Hynes* où elle s'est séparée cinq contre quatre sur la question de l'enquête préliminaire. La question dans *Hynes* était de savoir si un juge présidant une enquête préliminaire peut se prononcer sur des questions de Charte — en l'occurrence, une contestation de l'admissibilité de preuves invoquant la Charte. La Cour suprême du Canada, par une majorité de cinq contre quatre, a décidé que le juge d'enquête préliminaire n'a pas cette faculté.

Le sénateur Beaudoin: De quelle cause s'agit-il?

M. Bebbington: La cause *Hynes*, dont l'arrêt a été rendu jeudi dernier. Je ne fais état de cette décision que pour montrer que la Cour suprême du Canada elle-même est divisée quant au rôle et à la fonction de l'enquête préliminaire. La décision majoritaire dit qu'un juge présidant une enquête préliminaire ne peut se prononcer sur des questions mettant en jeu la Charte et invoquer la Charte lors de l'enquête préliminaire. Mais cela ne répond pas à votre question.

Le critère du projet de paragraphe (7) est le caractère plausible ou digne de foi de l'élément de preuve, de l'avis du juge.

Le sénateur Beaudoin: C'est là le critère.

M. Bebbington: À défaut, la preuve n'est pas admissible.

I agree that at first blush the words "would not otherwise be admissible" appear problematic. However, this provision will allow the Crown — and the defence if they wish to invoke it — to offer a written document, as opposed to a live witness where, at trial, strictly speaking, that might not be permitted. The purpose of this goes to the question of whether there is sufficient evidence to commit for trial, not whether an individual is guilty or innocent. Again, a committal for trial can be reviewed by way of prerogative writ.

Senator Beaudoin: Does it apply on both sides?

Mr. Bebbington: It applies on both sides. I emphasize that the case law has been going in the direction of liberalized rules with respect to the admissibility of evidence, even at trial with respect to hearsay. To balance this small incursion into those notions, the protections are that the party tendering the written statement must give notice and that where the other party wishes the person to be compelled to attend to give evidence rather than the written document, there is a mechanism to allow that to occur. We feel it is a very small change to the current law, only applicable to the preliminary. As Madam Chairman has pointed out, there is a provision in the bill that would prevent that type of evidence from being admitted at trial, if it were not otherwise admissible.

Senator Beaudoin: Do you mean what is already in the Criminal Code, section 715?

Mr. Bebbington: Yes.

The Chairman: The next part of the bill that I would like you to reference is the evidence that we have had before us from the Internet providers. I would like your reaction to the specific wording in the amendments that the CAIP group has suggested.

Ms Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: The first amendment concerns the word "knowingly." There were two conflicting comments. The Canadian Bar Association wants us to add "knowingly" to the accessing offence because they think it is not clear, that you cannot access by accident or by chance. The Canadian Cable Television Association wants us to add "knowingly" to the other offences. If we put "knowingly" in the accessing offences, we should add the word to the other offences.

Honourable senators, almost all offences in the Criminal Code are *mens rea* offences, and the knowledge is an important element of the *mens rea*. If you want to make a strict liability offence, you have to make it very clear. I think it is very clear that these offences are *mens rea* offences. It would not change anything if we were to add the word "knowingly" to one or two of them. However, what does it do to the other offences of the Criminal Code? What does it do to the existing offences such as child pornography offences for distributing, selling and producing? All these offences now require *mens rea*. They require that you know what you are doing when you commit the offence, and none of them say "knowingly."

Je conviens qu'à première vue les mots «par ailleurs inadmissibles» semblent problématiques. Cependant, cette disposition permettra à la Couronne — et à la défense si elle souhaite l'invoquer — de déposer une déclaration écrite, par opposition à un témoignage de vive voix, ce qui, strictement parlant, ne serait pas permis en procès. La question à trancher en l'occurrence est de savoir s'il y a des preuves suffisantes pour renvoyer l'accusé en tribunal, et non pas sa culpabilité ou son innocence. Encore une fois, le renvoi en tribunal peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire sur présentation d'un bref de prérogative.

Le sénateur Beaudoin: Cela s'applique-t-il aux deux parties?

M. Bebbington: Oui. Je souligne que la jurisprudence récente va dans le sens d'une libéralisation des règles d'admissibilité de la preuve, même à l'égard du oui-dire pendant un procès. Pour compenser cette petite incursion dans ces notions, les garanties sont que la partie présentant la déclaration écrite doit en donner préavis et si l'autre partie souhaite que le témoin soit cité à comparaître en personne, à la place du document écrit, un mécanisme est prévu pour cela. Nous estimons qu'il s'agit là d'un changement mineur à la loi actuelle, et qu'il ne s'applique qu'à l'enquête préliminaire. Comme madame la présidente l'a signalé, une disposition du projet de loi empêche que ce type de preuve soit admis au procès s'il serait autrement inadmissible.

Le sénateur Beaudoin: Parlez-vous de ce qui figure déjà dans le Code criminel, de l'article 715?

M. Bebbington: Oui.

La présidente: La partie suivante du projet dont j'aimerais pouvoir parler est celle concernée par le témoignage donné par les fournisseurs de services Internet. J'aimerais connaître votre réaction au libellé spécifique des amendements proposés par l'ACFI.

Mme Lisette Lafontaine, avocate principale, Section de la politique en matière de droit criminel, ministère de la Justice: Le premier amendement prévoit l'ajout du mot «sciemment». Il y a eu à ce sujet deux demandes contradictoires. L'Association du Barreau canadien nous demande d'ajouter le mot «sciemment» à l'infraction d'accès, car elle pense que ce texte n'est pas clair, pour montrer qu'il ne s'agit pas d'un accès par accident ou par hasard. L'Association canadienne de télévision par câble nous demande d'ajouter «sciemment» aux autres infractions. Si l'on insère «sciemment» au texte de l'infraction d'accès, il faudra l'ajouter également à toutes les autres infractions.

Honorables sénateurs, presque toutes les infractions définies dans le Code criminel sont des infractions intentionnelles, et la connaissance de cause est un élément important de l'intention, de la *mens rea*. Si vous voulez établir une infraction de responsabilité stricte, il faut l'indiquer expressément. Je pense qu'il est très clair que les infractions sont des infractions à *mens rea*. Cela ne changerait rien d'ajouter le mot «sciemment» à une ou deux d'entre elles. Mais qu'en résulterait-il pour les autres infractions du Code criminel? Qu'en résulterait-il pour les infractions existantes telles que la distribution, la vente et la production de pornographie juvénile? Toutes ces infractions actuellement exigent la *mens rea*. Elles exigent que l'intéressé sache ce qu'il fait

Even though we do not disagree with the idea of what the word "knowingly" would bring to the offence, because this is what it does now. However, adding it would create a difficulty for other offences in the Criminal Code.

I would also like to respond in regard to the luring offence. It has been suggested that we should add "knowingly" to the luring offence at clause 8. Again, the same rationale applies to this offence. However, in addition to that, it is obvious that if you communicate with somebody for a purpose you cannot do it accidentally or by chance. You must know what you are doing.

There was also a comment on the facilitating aspect in this offence, which is not defined. The idea here is to cover the cases where the person who communicates with the child will not be the person who would commit the offence with the child. That person would communicate with the child to bring him or her into a place where someone else would commit the offence. This is why we used the word "facilitating" the commission of the offence and did not limit it to the committing of an offence with the child.

With respect to the luring offence, the CBA has said that we do not cover mistaken belief. Yes, we do cover mistaken belief. It would be a defence if the person has taken reasonable steps to ascertain the age of the child. It is not a defence if you are wilfully blind and you do not want to know.

The ISP association and the cable association have asked for a blanket exemption that would say they are not liable when they act as a conduit. They specify that they recognize that they would be liable if they know what they are doing. I am suggesting that this is exactly what the law says here. They are not required to monitor what is happening on their system. They are not required to find out what is on their system. We recognize that it would be extremely difficult for them to do so; in fact, privacy issues would be raised if they were required to do so. The Internet providers are not required to monitor what is on their system, therefore, they can only be liable if they know and they continue to offer the services and they are voluntary associates or partners in the offence.

The kind of exemption they are asking for is an exemption that not even the police have at present. They are not exempted from possessing child pornography. There is no blanket exemption for them. It is an offence to possess child pornography.

All they have to rely on is public good defence. It is a defence to a charge to possessing child pornography, or other child pornography offences, if you do it to further the public good. The police would rely on that defence to save them from criminal liability.

lorsqu'il commet l'infraction, et le texte d'aucune d'entre elles ne comporte le mot «sciement».

Nous ne sommes pas en désaccord avec le sens qu'apporterait le mot «sciement» au texte de l'infraction, car c'est déjà le sens voulu. Cependant, ajouter le mot créerait une difficulté au niveau des autres infractions du Code criminel.

J'aimerais également répondre en ce qui concerne le détournement de mineurs. On a préconisé d'ajouter également le mot «sciement» à l'infraction créée à l'article 8. Encore une fois, le même raisonnement s'applique. Mais, en outre, il est bien évident que si l'on communique avec quelqu'un dans un certain but, ce ne peut être par accident ou par hasard. La personne sait forcément ce qu'elle fait.

On a déploré également le fait que l'infraction de facilitation ne soit pas définie. L'idée ici est de capturer les cas où la personne qui communique avec l'enfant ne sera pas celle qui va commettre l'infraction sur l'enfant. Cette personne pourrait communiquer avec l'enfant afin de l'amener en un certain lieu, où une autre personne commettrait l'infraction. C'est pourquoi nous avons utilisé le mot «faciliter» la perpétration de l'infraction, et nous ne nous sommes pas limités à la commission de l'infraction sur l'enfant elle-même.

S'agissant du détournement de mineurs, l'ABC a dit que nous ne couvrons pas la croyance erronée. Mais si, nous couvrons la croyance erronée. Une personne ne sera pas considérée coupable si elle a pris des mesures raisonnables pour déterminer l'âge de l'enfant. Mais ce n'est pas une défense si la personne fait preuve d'un aveuglement volontaire et ne veut pas savoir.

L'Association des fournisseurs Internet et celle de télévision par câble ont demandé une exonération générale de responsabilité lorsqu'ils agissent comme simple canal. Elles admettent qu'elles seraient responsables si elles savaient ce qu'elles faisaient. Or, à mon sens, c'est exactement ce que dit le projet de loi. Rien ne leur impose d'exercer une surveillance sur le contenu de leurs systèmes. Elles ne sont pas obligées de chercher à connaître le contenu qui transite par leurs systèmes. Nous reconnaissons qu'il serait extrêmement difficile pour elles de le faire, et d'ailleurs si on les y obligeait, cela serait un empiétement sur la vie privée. Les fournisseurs de services Internet ne sont pas tenus de surveiller le contenu de leur système et, par conséquent, ils ne peuvent être tenus responsables que s'ils sont au courant et continuent à offrir les services aux contrevenants et se font ainsi volontairement complices.

Même la police ne possède pas actuellement le genre d'exonération qu'ils demandent. La police elle-même n'est pas exemptée de l'interdiction de posséder de la pornographie juvénile. Il n'y a pas d'exemption générale pour la police. La possession de pornographie juvénile est une infraction.

Son seul moyen de défense est l'intérêt public. L'intérêt public est une défense contre l'accusation de possession de pornographie juvénile. La police s'en remet à cette défense pour échapper à la responsabilité criminelle.

The Internet service providers face this problem because possession of child pornography is an offence. Whenever the police tell them that there is child pornography on their server we know they cooperate and remove it. If they were at risk of being charged because there is child pornography on their system and they do not know it, then that would have happened by now. This is not a new problem that is created with the ISPs, and they have admitted that they have never been charged.

They also raise a problem of "stored on" and "made available." They say that if they remove the "stored on" their only responsibility would be to not make it available or to block the reception. This would create a serious problem of implementation because the material remains there and it is there for every ISP to access.

To accomplish the same thing and get rid of the child pornography, we would have to go to all the ISPs and ask them to block the sites. You would ask a judge to ask the ISPs in his jurisdiction. However, there are ISPs all across the country so you would have to go to a judge wherever there is an ISP, ask the judge to make an order to impose a kind of blockage. That would be impractical.

In addition, the ISPs would have to deal with that not only when one of their own clients has child pornography, but also whenever there is child pornography somewhere else in the system. They would be asked by a court order to block the pornography. It would be impractical to do that.

The Chairman: You were saying it is impractical from the law enforcement point of view. They were saying it was also impractical from their point of view because these things are stored all over the place.

Ms Lafontaine: The problem is created by the multiple locations when they do automated backups of their systems. The purpose of doing these backups is to be able to tell your client that if the system fails or crashes then the material is there. If you do not know where the material is, that creates a problem.

We recognize that they may in some cases be asked to do some work to find the copies. I think it is unavoidable. However, what is the point of having a backup if you do not know where it is when it is needed? Perhaps they need to change their practice and keep better track of where the things are on their systems.

The other argument was that they could not guarantee that something will be permanently removed because someone else may access it and put it back on the system. However, the court order is to remove what is on their system at the time the order is made. Therefore, they would not be liable for whatever has been put back by someone else later. They are not required to monitor what is on their system.

Senator Joyal: Bill C-36 gives the authorization to monitor Internet communications to CSIS.

Les fournisseurs de services Internet sont confrontés à ce problème car la possession de pornographie juvénile est un délit. Chaque fois que la police les informe qu'il y a de la pornographie juvénile sur leurs serveurs, ils coopèrent et enlèvent les fichiers, nous le savons. S'ils couraient le risque d'être accusés parce que de la pornographie juvénile est présente dans leur système à leur insu, cela aurait déjà été fait. Ce n'est pas un problème nouveau qui serait posé aux FSI, et ils ont admis n'avoir jamais été inculpés pour cela.

Ils se plaignent également des termes «emmagasiné» et «rendu accessible». Ils disent que si l'on enlevait le terme «emmagasiné», leur seule responsabilité serait de ne pas rendre la pornographie accessible ou d'en bloquer la réception. Cela poserait un problème sérieux d'application car la matière resterait dans les serveurs et n'importe quel FSI pourrait y accéder.

Donc, pour accomplir l'objectif, et supprimer le matériel pornographique, nous devrions nous adresser à tous les FSI et leur demander de bloquer les sites. On demanderait au juge local de rendre une ordonnance couvrant le FSI de son ressort. Cependant, il y a des FSI dans tout le pays, si bien qu'il faudrait aller voir tous les juges, partout où il y a un FSI, pour leur demander d'imposer le blocage. Ce ne serait guère pratique.

En outre, les FSI connaîtraient ce problème non seulement lorsque l'un de leurs clients a de la pornographie juvénile sur son site, mais chaque fois qu'il y en a ailleurs dans le système. Chaque fois, une ordonnance judiciaire leur imposerait de bloquer la pornographie. Cela non plus ne serait guère pratique.

La présidente: Vous dites que ce ne serait pas pratique du point de vue application de la loi. Eux aussi disent que ce ne serait pas pratique, selon leur perspective, car ces choses sont emmagasinées un peu partout.

Mme Lafontaine: Le problème est causé par les fichiers multiples où sont entreposées les copies de sauvegarde de leurs systèmes. La raison d'être de ces copies de sauvegarde est de ne pas perdre le contenu lorsque une défaillance du système se produit. Si vous ne savez pas où se trouve le contenu pornographique, cela crée un problème.

Nous reconnaissons que, à l'occasion, ils seront obligés de chercher les copies. Je pense que c'est inévitable. Cependant, à quoi cela leur sert-il d'avoir des copies s'ils ne savent pas où elles se trouvent? Peut-être vont-ils devoir changer leurs procédés et mieux répertorier où se trouvent les choses dans leurs systèmes.

Un autre de leur argument est qu'ils ne peuvent garantir qu'un certain contenu sera supprimé de façon permanente car quelqu'un d'autre pourrait y avoir accès ailleurs et le remettre dans le système. Cependant, l'ordonnance de la cour leur demande l'enlever ce qui se trouve dans leur système au moment de l'ordonnance. Ils ne sont donc pas responsables de ce qui aura été remis plus tard par quelqu'un d'autre. Ils ne sont pas obligés d'exercer une surveillance sur le contenu de leur système.

Le sénateur Joyal: Le projet de loi C-36 donne au SCRS l'autorisation de surveiller les communications sur l'Internet.

[Translation]

This authorization given by Bill C-36 is for purposes of national security, national defence and protecting Canada's relations with foreign countries. However, in practice, it means intervening in the system in order to manage whatever flows through it.

Ms Lafontaine: This is for very limited and specific purposes. What might happen is that when CSIS or any other law enforcement agency monitors the traffic in the system, they could stumble on child pornography. Already, at the present time, even without a court order, when the police, for example, inform ISPs there is child pornography on their system, they will usually remove it. One of the advantages they see in the process we put in place is that by having a court ordering them to remove the material from the site, they are exempt from any liability vis-à-vis their client who will not be able to blame them for stopping the service. They have a court order to rely on.

Senator Joyal: The results of an investigation were made public last week. When I heard about this, my reaction was to try to determine the legal procedure by which law enforcement agencies act to protect young people. What form of authorization do they need to have before they can enter the system?

Ms Lafontaine: They need to go to a judge and ask for a search warrant to access the information and the system of any Internet service provider.

You are referring to the operation in the UK where police had information consisting of Internet addresses. The police had to find the identity and the postal address of those people based on these Internet addresses. I cannot comment on any police investigation. I do not have this information. The investigation is still underway. They are trying to determine if, for each of these Internet addresses, they can find evidence that child pornography has been passed on between people who are already in custody in the UK and whose Internet addresses have been provided to the Canadian police.

Senator Joyal: So the legal procedure is being triggered by search warrant?

Ms Lafontaine: In order to obtain any search warrant, there have to be reasonable grounds to believe that an offence has taken place. You cannot go on a fishing expedition and ask Internet service providers to show you whatever is in their system any given day.

Senator Joyal: They need specific names.

Ms Lafontaine: Yes.

[English]

Senator Beaudoin: Earlier, representatives from the Canadian Association of Internet Providers gave their presentation. I will read from their brief:

[Français]

Une fois entrée dans le système, l'autorisation donnée par le projet de loi C-36 sert à des fins de sécurité nationale, de défense et de protection des relations du Canada avec l'étranger. Toutefois, en pratique, nous intervenons dans le système pour faire la gestion de ce qui est véhiculé dans le système.

Mme Lafontaine: C'est pour des fins très limitées et très particulières. Ce qui est possible et qui pourrait arriver, c'est qu'au moment où SCRS ou une autre agence de «law enforcement» vérifie ou suit ce qui se passe sur le système, il se pourrait qu'ils y trouvent de la pornographie juvénile. Comme on le fait actuellement, même sans un ordre de la cour, lorsque la police, par exemple, prévient les fournisseurs de services qu'il y a de la pornographie juvénile sur leur système. Généralement, ils vont l'enlever. Un des avantages qu'ils voient au système qu'on a instauré, c'est qu'en ayant un ordre de la cour pour l'enlever du site, ils sont libérés de toute responsabilité vis-à-vis leur client parce que leur client ne peut pas les blâmer d'avoir interrompu le service. Ils ont un ordre de la cour.

Le sénateur Joyal: Les résultats d'une enquête ont été rendus public la semaine dernière. Lorsque j'ai pris connaissance des résultats, ma réaction a été de déterminer quelle était la procédure légale pour les forces de l'ordre responsables de gérer la protection des jeunes. Quelle forme d'autorisation ont-ils avant de pouvoir entrer dans le système?

Mme Lafontaine: C'est considérer comme un mandat de perquisition afin d'avoir accès à l'information et au système des fournisseurs des services Internet. Ils doivent se présenter devant un juge et demander un mandat de perquisition.

Vous faites référence à l'opération en Grande-Bretagne où l'information fournie à la police était des adresses Internet. La police doit trouver l'identité et l'adresse de la personne basée sur ces adresses Internet. Je ne peux pas faire de commentaires sur une opération policière, je n'ai pas l'information. L'enquête est toujours en cours. On essaie de déterminer si, pour chacune de ces adresses Internet, on peut trouver la preuve qu'il y a eu des communications et de la pornographie juvénile qui ont circulé entre les gens déjà été arrêtés en Grande-Bretagne et pour lesquels il semble y avoir la preuve et les adresses fournies à la police canadienne.

Le sénateur Joyal: C'est donc par le biais d'un mandat que la procédure judiciaire est déclenchée?

Mme Lafontaine: Pour tous les mandats de perquisition, il faut avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. On ne peut pas aller à la pêche pour demander aux fournisseurs de services de nous dire tout ce qui se passe chez eux pendant une journée.

Le sénateur Joyal: Il faut que ce soit nommément désigné.

Mme Lafontaine: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Nous avons entendu tout à l'heure les représentants de l'Association canadienne des fournisseurs Internet. Je vais vous lire un passage de leur mémoire:

So, unless Bill C-15A is clarified, what we'll have is a situation where an ISP is clearly not liable when some unknown third party uses the ISP's facilities to transmit hate messages, but may indeed be held liable if that same third party decides to add images of child pornography. This inconsistency is clearly neither fair nor tenable in Canadian law.

I am not an expert in this field. How would you respond to that?

[Translation]

Ms Lafontaine: He was referring to the Canadian Human Rights Act. This is not a matter of criminal law. The issue is whether there is a discriminatory practice and finding ways to eliminate it if so. It is very different from criminal law. It is true that the Internet is included in the telecommunications sector for the purposes of the Canadian Human Rights Act, but it is a matter of discriminatory practices.

Senator Beaudoin: I agree, this is not in the Criminal Code. It is not even criminal law. It is an issue of discrimination. In other words, you end up with two opposite results. Is this justified under the Canadian Human Rights Act?

Ms Lafontaine: I am not an expert in human rights law but this provision was included at a time when we were dealing only with telephone systems and telecommunications. It is a different situation in those cases. In the case of the phone, no record is left after the call. When the call is over, if you make an obscene call, no trace is left. The company cannot do anything. The content of radio and television broadcasts is regulated by the CRTC. Now the Internet has been included under telecommunications. Maybe the Act needs to be changed. When they say the results would be different, it means they would be liable for compensating the victim. However, the individual could still be found guilty under the Criminal Code if the person willfully transmitted to a consenting partner hate propaganda, or a person could be found guilty if he or she knowingly let it happen. These are the tests required for determining guilt. I do not see any inconsistency.

Senator Beaudoin: There is no substantive inconsistency.

Ms Lafontaine: Not substantive, no.

Senator Beaudoin: The person could still be charged under the Criminal Code.

Ms Lafontaine: Of course, there would need to be evidence to find the person guilty under the Criminal Code, but it is not because the Canadian Human Rights Act says something is not a discriminatory practice that the person who knowingly lets hate propaganda being transmitted cannot be charged under the Criminal Code.

Alors, à moins qu'on explicite le libellé du projet de loi C-15A, nous nous retrouverons dans la situation où le FSI n'est manifestement pas responsable lorsqu'un tiers quelconque utilise ses installations pour transmettre de la propagande haineuse, mais peut l'être si la même personne décide d'ajouter à sa propagande des images qui constituent de la pornographie juvénile. Ce genre d'incohérence n'est ni équitable ni soutenable dans le contexte du droit canadien.

Je ne suis pas expert dans ce domaine.

[Français]

Mme Lafontaine: Il faisait référence à Loi canadienne sur les droits de la personne. Il n'est pas question de culpabilité. On doit se demander s'il s'agit d'une pratique discriminatoire et ensuite, trouver des moyens de l'éliminer si c'est le cas. Ce bien différent du droit pénal. Il est vrai qu'Internet est couvert dans les télécommunications aux fins de la Loi canadienne sur les droits de la personne, mais c'est une chose différente d'avoir une pratique discriminatoire.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord, ce n'est pas dans le Code criminel. Ce n'est pas même du droit pénal. C'est une question de discrimination. Autrement dit, on arrive à deux résultats contraires. Cela se justifie-t-il sous la Loi canadienne des droits de la personne?

Mme Lafontaine: Je ne suis pas experte en lois canadiennes des droits de la personne, mais la disposition a été incluse quand on parlait du téléphone et des télécommunications. La situation est différente dans ces cas. Dans le cas du téléphone, il ne reste rien. Dès que la communication est faite, si vous faites un appel obscène, il n'y a plus rien après. La compagnie ne peut plus rien faire. Le contenu des émissions de la radio et de la télévision est régi par le CRTC. On inclut maintenant l'Internet comme en faisant partie. Peut-être devrait-on modifier la loi à ce moment. Lorsqu'on dit que les résultats seraient différents, ils ne feraient pas partie de la réconciliation avec la personne ou de mesures de compensation. L'individu pourrait quand même être trouvé coupable en vertu du Code criminel s'il a volontairement filé à un partenaire consentant de la propagande haineuse, comme il pourrait être trouvé coupable s'il sait ce qu'il fait, ce qui se passe et s'il est consentant et laisse faire. Ce sont les conditions pour lesquelles il pourrait être trouvé coupable. Je ne vois pas de contradiction.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y a pas de contribution sur le fond.

Mme Lafontaine: Non, pas sur le fond.

Le sénateur Beaudoin: Il pourrait être poursuivi en vertu du droit criminel.

Mme Lafontaine: Bien sûr, il faudrait des raisons d'être trouvé coupable en vertu du Code criminel, mais ce n'est pas parce la Loi canadienne sur les droits de la personne dit que ce n'est pas une pratique discriminatoire qu'il ne pourrait être trouvé coupable en vertu du Code criminel s'il est courant de la propagande haineuse et s'il ne fait rien pour l'enrayer.

[English]

Senator Andreychuk: The chair may rule me out of order, so I will make this short.

We have moved from “aiding and abetting” and assisting to this popular term “facilitating.” Sometimes, as in this act and in other places — Bill C-36 is the most troublesome one — “facilitating” means that you must have *mens rea* for certain elements. I can understand the uneasiness of these people: the pornography gets through and they do not have a responsibility to monitor it. If pornography is found, it is not their problem.

However, it is now becoming, “I have to prove that I did not do anything,” because we will not relieve them. They may be one of the abusers, if I may say that. We cannot exclude them as individuals.

People are beginning to think that the old concepts do not apply because *mens rea* seems to be watered down. Facilitation does not seem to have a narrowed, finite definition. It seems to be floating around. This is bringing some unease. This is just one group that is beginning to feel uncomfortable with the term “facilitation.”

What are the thoughts of the Department of Justice in this whole new area? It is partly driven by technology and partly by terrorism.

The Chairman: Senator Andreychuk, you are going beyond.

Senator Andreychuk: They may have to answer me later if they do not do so now, but this is starting to bother me.

Ms Lafontaine: Senator Andreychuk, the facilitating deals only with the offence of luring. The purpose of using the word “facilitating” there is to cover people who communicate with a child, not because they want to commit an offence themselves with the child, but because they want to put the child into a situation where someone else will commit an offence with the child.

That is the only purpose for the word “facilitating” here. I know there was a long discussion about the word “facilitation” with regard to Bill C-36, but I would like to decline to comment on that bill tonight.

Senator Andreychuk: People often talk about the slippery slope. When you introduce the term “facilitation” in the area of luring and then it goes into Bill C-36, you can understand why the net providers are getting nervous. They are, practically, facilitating it, although we have not criminalized that. They are asking if that is the next step.

Senator Nolin: My first question deal with rules of practice. You heard from the Quebec bar about the authority given to courts to establish their rules. You heard the concerns of the municipal courts in Quebec. There is no problem with the large municipal courts; they already had that authority in their charter. However, as of January 1, 2002, it is no more.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: La présidente risque de décréter que mes questions sont irrecevables, alors je vais être brève.

On passe de la notion de complicité et d'assistance à ce terme populaire de «faciliter». Parfois, dans cette loi-ci et dans d'autres — le projet de loi C-36 est l'exemple le plus inquiétant — «faciliter» suppose une action intentionnelle. Je comprends l'inquiétude de ces gens: les images pornographiques sont transmises et ils n'ont pas d'obligation de surveiller le contenu. Si celui-ci contient des images pornographiques, ce n'est pas leur problème.

Cependant, cela devient maintenant: «Je dois prouver que je n'ai rien fait de mal», car nous leur refusons l'exonération. D'ailleurs, individuellement, ils pourraient faire partie des contrevenants. Nous ne pouvons les exclure en tant qu'individus.

Les gens commencent à craindre que les vieux concepts ne s'appliquent plus car la notion de *mens rea* devient diluée. Celle de «facilitation» ne semble pas avoir de sens clairement cerné, défini. C'est une notion un peu flottante, ce qui cause un certain malaise. Ce n'est là qu'un groupe parmi d'autres qui commence à s'inquiéter face au terme «facilitation».

Comment le ministère de la Justice voit-il tout ce volet entièrement nouveau? Il est dû en partie à la technologie et en partie au terrorisme.

La présidente: Sénateur Andreychuk, vous commencez à déborder du sujet.

Le sénateur Andreychuk: Il faudra qu'ils me répondent plus tard s'ils ne le font pas maintenant, et cela commence à me chiffonner.

Mme Lafontaine: Sénateur Andreychuk, la notion de facilitation ne s'applique qu'à l'infraction du détournement de mineurs. Le terme est employé ici pour couvrir les personnes qui communiquent avec un enfant, non pas parce qu'elles veulent eux-mêmes perpétrer une infraction sur l'enfant, mais parce qu'elles veulent amener l'enfant dans une situation où quelqu'un d'autre va commettre l'infraction.

C'est la seule raison de la présence du mot «faciliter» ici. Je sais qu'il y a eu un long débat sur le mot «facilitation» dans le projet de loi C-36, mais je vais m'abstenir de faire un commentaire sur ce dernier ce soir.

Le sénateur Andreychuk: On parle souvent de pente glissante. Lorsque vous introduisez le terme «facilitation» à propos du détournement de mineurs et qu'ensuite on le retrouve dans le projet de loi C-36, vous comprendrez que les fournisseurs Internet s'inquiètent. Ils facilitent concrètement l'infraction, bien que leur rôle ne soit pas criminalisé. Ils se demandent si ce sera la prochaine étape.

Le sénateur Nolin: Ma première question porte sur les règles de pratique. Vous avez entendu le Barreau du Québec au sujet du pouvoir donné aux tribunaux de fixer leurs propres règles. Vous avez entendu les préoccupations des cours municipales du Québec. Il n'y a pas de problème s'agissant des grandes cours municipales, elles avaient déjà ce pouvoir aux termes de leur

Have you taken that into consideration? If so, to what extent have you done so? What will happen to the small municipal courts?

Mr. Bebbington: This is simply an enabling provision to allow that court to make rules concerning matters that come before it. The feeding of jurisdiction to the municipal courts in Quebec is not something that flows from the Criminal Code. The criminal court system in Quebec is quite different from that in other areas of the country in a number of respects. In fact, the Quebec provincial court exercises a broader jurisdiction than the provincial court does in other jurisdictions. The municipal court in Quebec is also given greater jurisdiction in Quebec. This is not at the instance of the Criminal Code but at the instance of the Government of Quebec.

I have difficulty understanding the concern about the specific provision with respect to rule-making authority. If proceedings are within that court's jurisdiction, surely they ought to have the ability to make rules to govern those proceedings. They may not be *ultra vires*. They may not be inconsistent in any way with the Criminal Code, and they are subject to other provisions, such as the Charter, as well. I have some difficulty understanding their concerns.

Senator Nolin: Some municipal courts in the province of Quebec already had, under the authority of their own charter creating their cities, special powers and were treated like provincial courts. That was decided for very good reasons, probably related to the capacity of the courts to handle bigger cases.

That will no longer be the case. All municipal courts will be at the same level. Because of this amendment, all municipal courts in Quebec will be treated the same — the small ones and the big ones. That is why they are concerned. The unwritten concern is that not all municipal courts are equal in Quebec.

Mr. Bebbington: I understand. We drafted this with input from lawyers working for the Government of Quebec. If I understand correctly, you are saying that the courts that had the higher level of jurisdiction have changed. This wording was vetted and provided to us, to a large extent, by Quebec lawyers working for the provincial Attorney General.

We are talking about a rule-making authority. This does not provide jurisdiction with respect to the substance of the matter. This is a provision that allows those courts to make rules with respect to matters within their jurisdiction.

Senator Nolin: There is also the overall authority of the Lieutenant Governor in Council in a province to oversee that.

Mr. Bebbington: Yes.

Senator Nolin: You heard the concerns of the Canadian Bar Association about proposed section 348.1, aggravating circumstances. They are saying that it is not needed.

charte. Cependant, à compter du 1^{er} janvier 2002, ce ne sera plus le cas.

Avez-vous tenu compte de cela? Si oui, dans quelle mesure? Que va-t-il se passer à l'égard des petites cours municipales?

M. Bebbington: Il s'agit là simplement d'une disposition habilitante permettant à ces tribunaux de formuler leurs propres règles de procédure. Le transfert de compétence aux cours municipales du Québec n'est pas déterminé par le Code criminel. Le système judiciaire pénal au Québec est très différent de celui des autres régions du pays, à bien des égards. De fait, la Cour provinciale du Québec exerce une plus large compétence que les cours provinciales d'autres provinces. La Cour municipale au Québec possède également une plus grande compétence. Ce n'est pas le fait du Code criminel, mais du gouvernement du Québec.

J'ai du mal à comprendre l'inquiétude suscitée par cette disposition donnant le pouvoir d'établir des règles. Si une instance relève de la compétence de ce tribunal, il est tout de même normal que celui-ci puisse arrêter les règles régissant ses procédures. Ces dernières ne peuvent être *ultra vires*. Elles ne peuvent contrevenir en rien au Code criminel et sont assujetties également à d'autres limites, notamment la Charte. J'ai un peu de mal à comprendre ces préoccupations.

Le sénateur Nolin: Certaines cours municipales du Québec possédaient déjà, aux termes de la charte d'incorporation de ces villes, des pouvoirs spéciaux et étaient traitées à l'instar de cours provinciales. Cela a été décidé pour de très bonnes raisons, probablement liées à la capacité des cours à s'occuper d'affaires plus importantes.

Cela ne sera plus le cas. Toutes les cours municipales seront au même niveau. Du fait de cette modification, toutes les cours municipales du Québec seront traitées sur le même pied, les grandes et les petites. C'est pourquoi nous sommes inquiets. Toutes les cours municipales au Québec n'ont pas les mêmes capacités.

M. Bebbington: Je comprends. Nous avons rédigé cela sur l'avis des avocats du gouvernement du Québec. Si je saisis bien, vous dites que les tribunaux qui avaient la plus grande compétence voient leur statut changé. Ce libellé nous a été fourni, dans une large mesure, par les avocats du Québec travaillant pour le procureur général provincial et a leur approbation.

Nous parlons du pouvoir d'établir des règles. Il ne s'agit pas d'élargir le champ de compétence. Cette disposition permet à ces tribunaux d'arrêter des règles concernant leurs procédures dans leur sphère de compétence.

Le sénateur Nolin: Et tout cela se fait sous la supervision d'ensemble du lieutenant-gouverneur en conseil de la province.

M. Bebbington: Oui.

Le sénateur Nolin: Vous avez entendu les réserves de l'Association du Barreau canadien au sujet du projet d'article 348.1, les circonstances aggravantes. Il dit que cela n'est pas nécessaire.

Mr. Bebbington: This is another circumstance in which the Minister is trying to develop a balanced approach to a perceived concern. Some people, such as the Canadian Bar Association, say it is not necessary. Others are advocating and lobbying for a specific separate offence of home invasion.

In a situation where there is no consensus on which way to go and the polls are fairly extreme, the Minister has developed a reasonable and balanced approach that will focus on this particular kind of behaviour and give it a prominence in the Criminal Code. It is not a separate offence because it can be dealt with adequately in the context of break and enter, robbery and other offences with severe penalty ranges. However, this gives it a prominence and identification in the Criminal Code that makes it clear to everyone concerned that home invasion is an aggravating circumstance, a context that must be treated quite severely by the courts.

Senator Nolin: Ms McFadyen, with regard to section 690 of the Criminal Code, I am sure you have heard or read the testimony of the witnesses who have appeared before us. I am sure that you have notes covering their arguments. Why do you not go through your notes and try to convince me that you are right and they are wrong?

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review Group, Department of Justice: We are hoping that the amendments in this bill are a good start to improving the section 690 process. Section 690, as it stands, has not changed since 1895 when it was introduced. It is meant for people who have had all the benefits and safeguards of our court system and claim they have new matters of significance that were not considered by the court or were not available at the time that shows that perhaps they were wrongly convicted.

Section 690 is the last resort for people to get their case back into the courts. The Minister has the power to return cases to the court.

You have heard that the section is very vague. Critics say the process is very secretive. There is a group in the Department of Justice dedicated to reviewing these cases. We try to do it in a non-adversarial manner. These criticisms have been made for years.

In 1998, the minister released a consultation paper. She met with various people and invited submissions. She met with the chairman and a couple of commissioners at the Criminal Cases Review Commission, an independent body in England. She had a frank discussion with them about how their system works and how our system works.

After considering all the available options, the minister concluded that a formal independent body for Canada was not appropriate. One reason is that we have had fewer wrongful convictions than has the United Kingdom. For instance, they have had some very high profile IRA cases in which police tampering with evidence that led to convictions. The problem there is that the home secretary was responsible for the police and was also

M. Bebbington: C'est là un autre cas où la ministre cherche à concevoir une approche équilibrée d'un problème apparent. Certains, comme l'Association du Barreau canadien, disent que ce n'est pas nécessaire. D'autres réclament la création d'une infraction spécifique et distincte d'invasion de domicile.

Dans une situation où il n'y a pas de consensus, rien que des positions plutôt extrêmes, la ministre a façonné une approche raisonnable et équilibrée focalisant sur ce type particulier de comportement et soulignant sa gravité dans le contexte du Code criminel. Nous n'en faisons pas une infraction distincte, car on peut régler le problème dans le contexte d'autres infractions assorties de lourdes peines, telles que l'introduction par effraction et le vol qualifié. Cependant, ce nouvel article manifeste à tous la gravité de l'invasion de domicile, érigé en circonstance aggravante que les tribunaux sont appelés à sanctionner sévèrement.

Le sénateur Nolin: Madame McFadyen, en ce qui concerne l'article 690 du Code criminel, je suis sûr que vous avez entendu ou lu les témoignages des témoins que nous avons entendus ici. Je suis sûr que vous avez des notes résumant leurs arguments. J'aimerais que vous passiez en revue vos notes et tentiez de me convaincre que vous avez raison et qu'ils ont tort.

Mme Mary McFadyen, avocate conseil, Groupe de la vérification des demandes de clémence de la Couronne: Nous espérons que les modifications contenues dans ce projet constituent un bon point de départ pour l'amélioration du processus de l'article 690. L'article 690 n'a pas été adapté depuis son introduction en 1895. Il est destiné aux personnes qui ont bénéficié de toutes les garanties de notre système judiciaire et prétendent avoir de nouveaux éléments qui n'ont pas été examinés par le tribunal ou qui n'étaient pas disponibles à l'époque et qui sont susceptibles de les innocenter.

L'article 690 est le dernier recours que possèdent ces personnes pour obtenir un nouveau jugement. Le ministre a le pouvoir d'ordonner une reprise du procès.

On vous a dit que l'article est très vague. Les détracteurs se plaignent du caractère secret de la procédure. Il existe un groupe au sein du ministère de la Justice qui se consacre à l'examen de ces cas. Nous cherchons à le faire de manière non contradictoire. Ces critiques sont formulées depuis des années.

La ministre a publié en 1998 un document de consultation. Elle a rencontré diverses personnes et a lancé une invitation à soumettre des avis. Elle a rencontré le président et plusieurs des commissaires de la Criminal Cases Review Commission de Grande-Bretagne, un organe indépendant. Elle a eu avec eux une discussion franche sur le fonctionnement de leur système et du nôtre.

Après avoir étudié toutes les options possibles, la ministre a conclu que la création d'un organe indépendant formel au Canada n'était pas indiquée. Une raison en est que nous avons eu moins d'erreurs judiciaires qu'au Royaume-Uni. Par exemple, il y a eu là-bas plusieurs affaires qui ont suscité beaucoup de remous concernant des membres de l'IRA condamnés sur la base de manipulations des éléments de preuve par la police. Le problème

responsible for sending cases back to court. There was a high conflict of interest.

In 1993, a report was released in England that said that an independent body should be created, and that was done in 1997. That body receives about 1,000 applications per year and has a staff of 80 people.

As the minister said, we get about 70 requests for review per year. The vast majority of requests that we receive are for provincial prosecutions. In Canada, because of our system, criminal matters in the provinces are prosecuted by the provincial attorneys general and not by the federal Attorney General. That is for Criminal Code prosecutions. That is what most cases are. We have 69 active cases now, and only three of those involved a prosecution by the federal Attorney General.

Even though she concluded that a formal independent body was not appropriate, there were things that she wanted to borrow from that system in the United Kingdom, and the minister thinks this is an appropriate saw-off and should work for the Canadian perspective.

Section 690 did not say when you were eligible to apply for a review. The new section says you must have exhausted all your appeals. That was not in the section before. We have included that summary conviction offences will be reviewed, whereas before it was only indictable offences.

It did not set out how one applies for a review. The section allows regulations to set out how one will apply and the information and documents required to complete an application. We hope that this will make the process less secretive and easier to follow and more accessible to applicants.

The current section does not say how an application is reviewed. Proposed section 696.2(1) clearly states an application will be reviewed in accordance with the review process that will be set out in the regulations.

Section 690 did not have powers of investigation. One concern was that it takes so long to review an application. Part of the problem that can be encountered by people reviewing these cases is that it is hard to get in touch with witnesses, or people are not willing to give evidence or documents to conduct a thorough review.

Now we have powers of investigation in the amendments. This will make the review process quicker. That was also a response to the Marshall inquiry. They had recommended that the power of investigation be given to any body reviewing alleged wrongful convictions. It should be noted that our system will be better than the English system because they only have the power to compel documents, not witnesses.

When a remedy will be granted is not in section 690 now. We have set out what tests will be applied. They must have new matters of significance that were not previously brought before the courts. That will be the thing.

là-bas était que le ministère de l'Intérieur était responsable et de la police et de la révision de ces affaires, un conflit d'intérêts caractérisé.

Un rapport a été publié en Angleterre en 1993 préconisant la création d'un organe indépendant, ce qui a été fait en 1997. Cet organe reçoit un millier de demandes par an et possède un effectif de 80 personnes.

Comme la ministre l'a indiqué, nous-mêmes recevons environ 70 demandes de révision par an. La vaste majorité concernent des poursuites provinciales. Au Canada, les affaires pénales provinciales sont poursuivies par les procureurs généraux provinciaux et non le procureur général fédéral. Je parle là des poursuites en vertu du Code criminel. La plupart des affaires sont provinciales. Nous avons 69 dossiers actifs en ce moment, et seuls trois intéressent une poursuite intentée par le procureur général fédéral.

Tout en concluant qu'un organe indépendant n'était pas approprié, la ministre a voulu s'inspirer de certains éléments du système britannique et elle considère que sa proposition constitue un bon compromis, adapté à la situation canadienne.

L'article 690 ne précisait pas les conditions d'admissibilité à une révision. Le nouvel article indique qu'il faut avoir épuisé tous les autres recours. Cela n'était pas stipulé auparavant. Auparavant, seules les condamnations pour acte criminel pouvaient être révisées, maintenant toutes les condamnations pénales peuvent l'être.

L'article 690 ne définissait pas les modalités de la demande de révision. Le nouvel article prévoit des règlements prescrivant la forme et le contenu de la demande. Nous espérons que cela rendra la procédure plus transparente, plus facile à suivre, et plus accessible aux demandeurs.

L'article actuel ne définit pas les modalités d'examen. Le projet de paragraphe 696.2(1) énonce clairement que la demande sera examinée conformément à la procédure mise en place par règlement.

L'article 690 ne prévoyait pas de pouvoirs d'enquête. L'une des doléances était le temps que prenait une révision. Le problème que rencontraient les responsables de ces révisions est qu'il était difficile de contacter les témoins ou que les gens n'étaient pas prêts à témoigner ou à fournir les documents requis.

Nous avons maintenant introduit des pouvoirs d'enquête. Cela va accélérer les choses. C'était également en réponse à l'enquête Marshall. Cette commission avait recommandé que tout organe chargé des demandes de révision dispose de pouvoirs d'enquête. Je signale que notre système sera meilleur que le britannique car ce dernier n'a que le pouvoir d'exiger la production de documents, non celui d'assigner des témoins.

L'article 690 ne prescrit pas les éléments à prendre en compte. Nous indiquons quels critères seront appliqués. La demande doit être fondée sur de nouvelles questions importantes non encore étudiées par les tribunaux. Ce sera l'élément déterminant.

For accountability, the Minister of Justice will be required to present an annual report on the conviction review process to Parliament every year. This provides some accountability.

In addition, as the Minister announced, she will be making administrative changes as well as legislative changes. She announced she would be hiring counsel and investigators that would be looking at these cases. A Web site will be set up to give easier access to the process and how one can apply. She will also be appointing a special adviser to oversee the review of these cases. That person would directly report from her and manage the unit. That will give some independence.

Senator Nolin: I am sure you heard the testimony of Ms Green. She recommended that we delete those sections from Bill C-15A and wait for the Milgaard inquiry to make the recommendation.

Ms McFadyen: My understanding from the Saskatchewan government is that the terms of reference have not yet been determined for that review. They have committed that they will not initiate any review until the matter is thoroughly through the courts. It is my understanding that Mr. Fisher's appeal of his conviction is before the Saskatchewan Court of Appeal now. I do not know when it will be heard. I know neither party has filed factums yet. It may be a while before that inquiry is set up and makes its conclusion.

Senator Nolin: They had compelling arguments to wait and examine the recommendations from the Milgaard inquiry. Instead of going piecemeal, why not wait and keep the current system? You have heard it all.

Ms McFadyen: Yes.

Senator Nolin: Perhaps I am the only person around this table who was tempted by that. Perhaps I could reflect on your recommendation and sleep on it.

The Chairman: You have until tomorrow morning.

Senator Andreychuk: Having lived in Saskatchewan for a few years, as I know you have, I found the most compelling thing about Ms Green's testimony was the British system, or some model like that. It is important that justice is not only done, it is seen to be done.

People do not really make the distinction between provincial authorities and federal authorities. It is "the system and me." As long as the Minister does not receive advice from some independent source, anyone who works within the system and gives advice is seen to be part of that system. It is not that independence that we can all rely on.

I wondered what weight the minister gave to that because I have certainly lived through Saskatchewan. I am assured that all the inquiries that were done in Saskatchewan in various cases, including Milgaard, were run well by the people in the system. I think they tried their best, but it would not have mattered on

Aux fins de la reddition de comptes, le ministre de la Justice sera tenu de déposer un rapport annuel au Parlement sur le mécanisme de révision des condamnations. Cela assure une certaine reddition de comptes.

En outre, comme la ministre l'a annoncé, elle va apporter des modifications administratives, en sus des changements législatifs. Elle a annoncé qu'elle allait recruter des avocats et des enquêteurs qui vont examiner les cas. Un site Internet sera créé pour faciliter l'accès au mécanisme et expliquer les modalités de demande. Elle va également nommer un conseiller spécial qui va superviser la révision de ces affaires. Cette personne lui fera rapport directement et gèrera la section. Cela assurera une certaine indépendance.

Le sénateur Nolin: Je suis sûr que vous avez entendu le témoignage de Mme Green. Elle a recommandé que nous retranchions ces articles du projet de loi C-15A et attendions les conclusions de l'enquête Milgaard.

Mme McFadyen: À ma connaissance, le gouvernement de la Saskatchewan n'a pas encore fixé le mandat de cette commission d'enquête. Il s'est engagé à ne pas ouvrir d'enquête tant que les tribunaux n'auront pas tranché. Je crois savoir que la Cour d'appel de la Saskatchewan est actuellement saisie de l'appel de M. Fisher. Je ne sais pas quand ce procès aura lieu. Je sais qu'aucune des parties n'a encore déposé son factum. Il se passera pas mal de temps avant que cette enquête ne démarre et ne rende ses conclusions.

Le sénateur Nolin: Ils avaient des arguments convaincants pour demander d'attendre les recommandations de l'enquête Milgaard: au lieu de faire des aménagements ponctuels, pourquoi ne pas attendre et conserver le système actuel? Vous avez entendu tous ces arguments.

Mme McFadyen: Oui.

Le sénateur Nolin: Je suis peut-être le seul autour de cette table à être tenté par cela. Je pourrais peut-être réfléchir à votre recommandation, la nuit portant conseil.

La présidente: Vous avez jusqu'à demain matin.

Le sénateur Andreychuk: Ayant vécu en Saskatchewan pendant quelques années, tout comme vous, je le sais, ce qui m'a le plus intéressé dans le témoignage de Mme Green est ce qu'elle disait au sujet du système britannique, ou d'un modèle similaire. Il est important que la justice non seulement soit faite, mais qu'elle soit perçue comme étant faite.

Les gens ne font pas réellement la distinction entre autorités provinciales et autorités fédérales. C'est «le système et moi». Tant que le ministre ne reçoit pas des avis de source indépendante, quiconque travaille à l'intérieur du système et donne des avis est considéré comme faisant partie du système. Ce n'est pas la sorte d'indépendance à laquelle tout le monde peut se fier.

J'aimerais savoir quel poids la ministre accorde à cela, car j'ai vécu longtemps en Saskatchewan. Toutes les enquêtes menées en Saskatchewan sur les diverses affaires, y compris celle de Milgaard, étaient gérées, m'assure-t-on, par des gens faisant partie du système. Je pense qu'ils ont fait de leur mieux, mais peu aurait

which side of the issue you came out. Someone would still say that the system is reviewing itself.

What is compelling about the British system is the independence. Having a sort of independence is helpful. Why did the minister not give more weight to that?

Ms McFadyen: As I said before, the reason is there was a conflict of interest in Great Britain because the Home Secretary had the power to return appropriate cases to the court, and he was also in charge of policing and prisons. There was more of a conflict there than there is in Canada, considering that the provincial attorneys general prosecute most of the cases.

After the Marshall inquiry, there was a recommendation that the provincial ministers of justice and the federal ministers of justice meet to look at creating an independent body. They did establish a provincial-federal working group to examine the issue 10 years ago. They came to the conclusion that the section 690 process was independent enough because most of the cases were provincial prosecutions. Therefore, it was not a case of prosecutors reviewing themselves. It was the federal minister of justice.

Since the Marshall inquiry, we have made changes to make the process within the department more accountable and accessible. We hope we have been successful in the last five years by setting up our group.

Senator Andreychuk: My point is that the department can continue to change the process and make it more transparent. That is laudable. I had no difficulty, myself, with the process they have inside, because I do think they act professionally and try to get at the truth.

My problem is that it will never be seen to be right until there is an independent review, no matter what rules or processes are put in place.

The Chairman: Yes, Senator Andreychuk, that is something like the Senate not being "seen" to be effective.

Senator Andreychuk: We will not go there, either.

Senator Grafstein: I want to touch on two areas. One is *mens rea* as it applies to child pornography and so on. I do not think you have convinced me with respect to proposed section 164, because I think that the section that says "knowingly" in a subsection satisfies me that a judge who is looking at the whole section will apply "knowingly." I think you want it for greater clarity. I do not want to regurgitate. I have heard your arguments on that. "Knowingly" in a subsequent section satisfies me that the courts will apply a reasonable test of *mens rea*.

I am troubled a little more by the clause dealing with proposed section 172. Here is a provision that says, "Every person who commits an offence, who, by means of a computer system within the meaning of subsection 342.1(2), communicates with a person who is, or the accused believes is, under the age of eighteen years."

importé à qui ils finissaient par donner raison, quelqu'un se serait toujours plaint du fait que le système se contrôlait lui-même.

Ce qui est attrayant dans le système britannique, c'est l'indépendance. Il est utile d'avoir une forme d'indépendance. Pourquoi la ministre n'a-t-elle pas donné plus de poids à cette considération?

Mme McFadyen: Comme je l'ai dit, la raison pour laquelle il y avait un conflit d'intérêts en Grande-Bretagne était que le ministre de l'Intérieur avait le pouvoir d'ordonner un nouveau procès et était en même temps responsable de la police et des prisons. Le conflit d'intérêts y était plus grand qu'au Canada, sachant que la plupart des poursuites sont intentées chez nous par les procureurs généraux provinciaux.

Une recommandation a été formulée suite à l'enquête Marshall préconisant que les ministres de la Justice provinciaux et fédéral envisagent de créer un organe indépendant. Ils ont mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial, il y a dix ans, pour se pencher sur le problème. Ils sont parvenus à la conclusion que le mécanisme de l'article 690 était suffisamment indépendant, car la plupart des affaires étaient des poursuites provinciales. Ce n'était donc pas les procureurs qui revoyaient leurs propres affaires, c'était le ministre fédéral de la Justice.

Depuis l'enquête Marshall, nous avons apporté des changements pour rendre le processus interne du ministère plus transparent et accessible. Nous espérons y avoir réussi, ces cinq dernières années, avec la création de notre groupe.

Le sénateur Andreychuk: Mon argument est que le ministère a beau modifier le processus et le rendre plus transparent. C'est louable. Je n'ai pas d'objection moi-même au processus interne, car je pense que ces gens agissent de manière professionnelle et cherchent à trouver la vérité.

Le problème est qu'il ne sera jamais perçu comme étant bon tant que ce ne sera pas un organe indépendant, quelles que soient les règles ou procédures mises en place.

La présidente: Oui, sénateur Andreychuk, c'est un peu comme lorsque le Sénat n'est pas perçu comme étant efficace.

Le sénateur Andreychuk: Ne nous engageons pas dans ce débat non plus.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais aborder deux questions. La première est la *mens rea* en rapport avec la pornographie juvénile, et cetera. Vous ne m'avez pas convaincu en ce qui concerne le projet d'article 164, car je pense que le paragraphe ultérieur qui contient le mot «sciemment» me dit uniquement qu'un juge qui considère l'ensemble de l'article appliquera la notion de «sciemment». C'est nécessaire pour plus de clarté. Je ne veux pas répéter ce qui a déjà été dit et j'ai entendu vos arguments à ce sujet. «Sciemment» dans un paragraphe ultérieur m'assure que les tribunaux vont appliquer un critère raisonnable de *mens rea*.

Je suis un peu plus troublé par le projet d'article 172. Voici une disposition qui dit que «commet une infraction quiconque communique au moyen d'un ordinateur au sens du paragraphe 342.1(2), avec une personne âgée de moins de 18 ans ou qu'il croit telle...»

Is that not a satisfactory test in respect of *mens rea* — where the accused believes? Is belief not satisfactory for you as a reasonable test? Belief is larger, or more liberal, than is “knowingly.” I could believe — I may be wrong in that belief — that a person is not under 18 or not under 16 or 14 and therefore belief is broader than knowingly. Is it not then a more ample or fairer test?

Ms Lafontaine: Are you referring to subsection (3)?

Senator Grafstein: Yes. It states: “a person who is, or who the accused believes is, under the age of eighteen years...” It is a question of when it kicks in.

The Chairman: It is in 172.1 (1)(a).

Senator Grafstein: Is that not a more liberal test? Belief is a more liberal test than “knowingly.” Correct me if I am wrong, but from my recall, “knowingly” requires a more definitive test. “Belief” is a much broader test, if not a more liberal test. Therefore, it is less onerous? What is the difference between “knowingly” and “belief”?

Ms Lafontaine: You have to know that you are communicating with a person that appears to be under 18, or 16 or 14.

We have put in “appears” or “is represented” to cover a sting operation.

In most cases, the only way you will find an offence like that is when a police is on the Internet and pretends to be a 14-year-old, or they may send photographs of people who are not 14 years old.

Senator Grafstein: Let us use a sting operation hypothetically. The police, in effect, are trying to catch child pornographers or people who facilitate child pornography.

Ms Lafontaine: They are after people who are after children, yes.

Senator Grafstein: They send something along, and somebody is involved in the offence with the belief that the person is under 18. Belief, even in that circumstance, is “belief” not a very generous *mens rea* test, as opposed to “knowingly”?

Ms Lafontaine: The *mens rea* is not with the belief of the age. The *mens rea* is that you want to communicate with a child. It happens that this child was 15, not 14, or it was not a child at all.

Senator Andreychuk: Will that not be the defence — honest belief?

Ms Lafontaine: It is a defence if you were to take reasonable means to ascertain the age of the child.

Senator Grafstein: You are not obliged to do that. Proposed section 4 says it is not a defence to a charge —

Ms Lafontaine: It says, “...unless the accused took reasonable steps to ascertain...”

Senator Grafstein: It also reads “the accused believed that the person ... was at least eighteen years of age, sixteen years or fourteen years of age...unless the accused took reasonable steps to ascertain the age of the person.”

N'est-ce pas là un critère satisfaisant du point de vue de la *mens rea* — la croyance de l'accusé? Est-ce que la croyance n'est pas un critère suffisant? La notion de croyance est plus ouverte, plus libérale, que celle de «sciemment». Je peux croire — je peux me tromper — qu'une personne a plus de 18 ou 16 ou 14 ans, et croire est un concept plus large que savoir. N'est-ce pas un critère plus large, ou plus équitable?

Mme Lafontaine: Parlez-vous du paragraphe (3)?

Le sénateur Grafstein: Oui. Le texte dit: «une personne âgée de moins de 18 ans ou qu'il croit telle...» La question est de savoir à quel moment l'interdiction s'applique.

La présidente: C'est l'alinéa 172.1 (1)a).

Le sénateur Grafstein: N'est-ce pas un critère plus libéral? Croire est plus libéral que savoir. Rectifiez si je me trompe, mais, dans mon souvenir, «sciemment» est plus restrictif. La «croyance» est un critère plus ouvert, voire plus libéral. C'est donc moins difficile à prouver. Quelle est la différence entre «sciemment» et «croyance»?

Mme Lafontaine: Il faut savoir que l'on communique avec une personne paraissant moins de 18, ou 16 ou 14 ans.

Nous avons ajouté «apparaît» ou «est présenté comme» pour couvrir une opération d'infiltration.

Dans la plupart des cas, la seule façon d'établir une infraction est pour la police d'aller sur l'Internet et de prétendre être une personne de 14 ans, ou d'envoyer des photos de gens qui n'ont pas 14 ans.

Le sénateur Grafstein: Prenons l'hypothèse d'une opération d'infiltration. La police cherche alors à attraper des gens qui font de la pornographie juvénile ou la disséminent.

Mme Lafontaine: Elle s'en prend aux gens qui s'en prennent aux enfants, oui.

Le sénateur Grafstein: Elle envoie un message ou une image et prend dans le filet une personne qui croit que la personne a moins de 18 ans. La croyance, même dans cette circonstance, n'est-elle pas un critère de *mens rea* très généreux, par opposition à «sciemment»?

Mme Lafontaine: La *mens rea* n'est pas en rapport avec la croyance concernant l'âge. La *mens rea* est le désir de communiquer avec un enfant. Il se trouve que cet enfant avait 15 ans, non pas 14 ans, ou n'était pas un enfant du tout.

Le sénateur Andreychuk: Ne serait-ce pas une défense — la croyance sincère?

Mme Lafontaine: C'est une défense si vous cherchez par des moyens raisonnables à déterminer l'âge de l'enfant.

Le sénateur Grafstein: Vous n'êtes pas obligé de le faire. Le projet de paragraphe 4 dit que ce n'est pas un moyen de défense...

Mme Lafontaine: Il dit: «[...] que s'il a pris des mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de la personne».

Le sénateur Grafstein: La phrase complète est: «le fait pour l'accusé de croire que la personne [...] était âgée d'au moins 18, 16 ou 14 ans [...] que s'il a pris des mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de la personne».

That strikes me as being a fair test, because they say that when you see someone, you should immediately act, which you are obliged to do as opposed to being a passive consumer. Is that not precisely what the ministry is trying to get at here? If you are an observer on the Internet, you are to be immediately aware and take some steps? You cannot be caught if you receive something and you disallow it to repeat itself. If you receive something and you do not take steps to find out if the person is over the age, then that is another matter.

Ms Lafontaine: This is not a seeing offence this is a luring offence. You are communicating with a child.

Senator Grafstein: I misspoke myself. Do you not want some sort of requirement, in *mens rea*, to react quickly, if you in effect are inducing somebody, and then all of a sudden you say: I thought he was over 18. I made a mistake here.

Ms Lafontaine: We want to avoid a situation where the person is able to have a defence when they are wilfully blind. They knew they were dealing with a child, but they said they thought that the person was 18. If they are engaging in a conversation with an unknown person on the Internet, and they want to have sexual relationships with the person — that would be the issue — but you think the person is 15 —

Senator Grafstein: It is really not safe sex, though, is it?

Ms Lafontaine: It may not be safe sex, but still, you have to ascertain, that, indeed, you are not being reasonably blind to the fact that you are dealing with a 13-year-old child.

Senator Grafstein: I have your views on that, and I thank you for that.

I want to turn to a more complex question in respect of proposed section 696 and the question of the issues raised by Ms McFadyen concerning the minister and her ability to delegate her particular powers of review to a non-arm's length person.

There is something historically missing in this exegesis. Historically, from the Act of Settlement forward and the separation of powers between the Crown and the courts in 1688 and the legislation following that, there was a separation of powers between the judge and the Crown. The Crown, in effect, separated its powers between itself and law-making. That goes back to the earlier period of Henry VIII. Hence, in our common era in the United States, there is a distinct separation of powers between law-making, the exercise of the prerogative and the courts. Now we come to the interesting question of injustice.

Again, the history is such that the cabinet has the Royal Prerogative to address injustices quickly under section 748 of the Criminal Code. The minister does not have to wait for anything. She can deem something wrong and give a pardon as she sees fit. She can wipe the slate clean. That is an undiluted power contained in section 748 of the Criminal Code. That is a pure reflection of

Cela me paraît un critère équitable, car il revient à dire que, dès que vous voyez quelqu'un, vous devez agir immédiatement, au lieu de rester un consommateur passif. N'est-ce pas précisément ce que le ministère cherche à obtenir ici? Si vous êtes un observateur sur l'Internet, vous devez immédiatement réagir et prendre quelque mesure? Vous ne serez pas accusé si vous recevez une image et faites en sorte que cela ne se répète pas. Si vous recevez quelque chose et ne faites rien pour déterminer l'âge de la personne, c'est une autre affaire.

Mme Lafontaine: L'infraction ici n'est pas le fait de regarder, c'est celle de détournement de mineur. Vous communiquez avec un enfant.

Le sénateur Grafstein: J'ai commis un lapsus. Ne faut-il pas une sorte d'obligation, s'agissant de la *mens rea*, de réagir rapidement, si vous cherchez à séduire quelqu'un, et tout d'un coup vous prétendez: «Je pensais qu'il avait plus de 18 ans. Je me suis trompé.»

Mme Lafontaine: Nous voulons éviter une situation où la personne peut invoquer l'ignorance, lorsque cette ignorance est volontaire. L'accusé savait qu'il était en communication avec un enfant, mais prétend avoir cru que la personne avait plus de 18 ans. S'il entame une conversation avec une personne inconnue sur l'Internet dans le but d'avoir de relations sexuelles avec cette personne — le problème est là — en pensant que la personne a 15 ans...

Le sénateur Grafstein: C'est tout de même imprudent, n'est-ce pas?

Mme Lafontaine: C'est peut-être imprudent, mais vous devez veiller à déterminer l'âge, vous ne pouvez vous montrer aveugle au fait que vous avez réellement affaire à un enfant de 13 ans.

Le sénateur Grafstein: J'ai compris votre point de vue et je vous en remercie.

J'aimerais aborder une question plus complexe, concernant le projet d'article 696 et les problèmes abordés avec Mme McFadyen concernant la faculté du ministre de déléguer ces pouvoirs particuliers à une personne non indépendante de lui.

Il y a une faille historique dans cette exégèse. Historiquement, depuis l'Act of Settlement et la séparation des pouvoirs entre la Couronne et les tribunaux en 1688 et toutes les lois ultérieures, il existe une séparation des pouvoirs entre le juge et la Couronne. La Couronne, en pratique, a scindé ses pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Cela remonte à l'époque de Henri VIII. C'est pourquoi, chez nous comme aux États-Unis, il y a une séparation nette des pouvoirs entre les sphères législative, exécutive et judiciaire. Nous en venons maintenant la question intéressante de l'injustice.

Encore une fois, l'histoire fait que le Cabinet possède la prérogative royale de réparer rapidement les injustices en vertu de l'article 748 du Code criminel. Le ministre n'est obligé de rien attendre. Il peut décréter qu'une chose n'a pas lieu d'être et accorder un pardon à volonté. Il peut effacer l'ardoise. C'est là un pouvoir absolu énoncé à l'article 748 du Code criminel. C'est un

the Royal Prerogative that can, at any time, pardon anybody for anything — without any reason being given.

Today that power is still vested in some governors in the United States of America. The governor has the power to pardon somebody from the supreme penalty. It is all based on that original prerogative power — the minister has that right.

Ms McFadyen: Any member of the Governor in Council can bring a recommendation for a pardon to cabinet under that section.

Senator Grafstein: That is a pretty broad power. What happened after that, historically, is that there was concern by Fox, Burke, John Stuart Mill and others, on how to remediate from a miscarriage of justice. The British system ends up as it does because of the differentiation between the Home Secretary responsible for police and the Minister of Justice. That is carried down to this day. The Solicitor General is responsible for policing powers. The Minister of Justice is responsible for legislative processes.

That is a curious section because, again, in the English experience, following that division of powers within the executive power, they also did it in the courts. We had two types of courts: the courts of common pleas and the courts of equity. The common plea courts were black-letter law. The courts of equity were there to displace a decision made by the courts of common plea based on equity. It was a simple test — an equitable test. I am sure that historically you studied that quite carefully.

Ms McFadyen: A while ago, yes.

Senator Grafstein: Did you?

Ms McFadyen: I am sure I did when I went to law school.

Senator Grafstein: Many law schools do not teach that anymore. You must have come from my era when that was a very important part of the education.

Now we come to this provision. It causes us some concern. The minister is now engaged in trying to deal with a miscarriage of justice for which she, as the senior law officer of the Crown, can be held responsible in a way.

Ms McFadyen: You mean she is making a decision for which she is accountable.

Senator Grafstein: Yes. Is that your argument?

Ms McFadyen: She certainly is accountable. That is part of the reason why the minister concluded she should keep the power — because she is accountable to Parliament.

Senator Grafstein: What if, in fact, she is encapsulated with responsibility for a miscarriage of justice under her administration? For ease of analysis, let us limit this to miscarriages of justice under the pure accountability paradigm of the Minister of Justice for the Criminal Code. We know the minister is responsible for the Criminal Code but not for the local administration of justice.

reflet pur de la prérogative royale qui permet, à tout moment, de pardonner n'importe quoi à quiconque — sans même donner de raison.

Aujourd'hui encore, certains gouverneurs d'États américains possèdent ce pouvoir. Le gouverneur a le pouvoir de clémence, de commuer la peine de mort. Tout cela est fondé sur le pouvoir de prérogative originel — le ministre possède ce droit.

Mme McFadyen: Tout membre du Conseil du gouverneur général peut présenter au Cabinet une recommandation de pardon, en vertu de cet article.

Le sénateur Grafstein: C'est un pouvoir très large. Ce qui s'est passé après cela, historiquement, est la réflexion de Fox, Burke, John Stuart Mill et d'autres sur les moyens de remédier à une erreur judiciaire. Le système britannique se retrouve tel qu'il est parce qu'il n'y a pas, comme chez nous, une séparation des pouvoirs entre le ministre de l'Intérieur, responsable de la police, et le ministre de la Justice. Cela est toujours le cas aujourd'hui. Chez nous, le Solliciteur général est responsable de la police. Le ministre de la Justice est responsable de la législation.

Ceci est un article curieux car, encore une fois, dans l'expérience britannique, suite à la division des pouvoirs au sein de l'exécutif, on a fait la même chose du côté judiciaire. On a eu deux types de tribunaux: les tribunaux de plaidoyer commun et les tribunaux d'équité. Les premiers appliquaient la lettre de la loi. Les tribunaux d'équité avaient pour rôle de casser les jugements des tribunaux de plaidoyer commun sur la base de l'équité. C'était un critère simple — un critère d'équité. Je suis sûr que vous avez étudié de très près cette histoire.

Mme McFadyen: Il y a longtemps, oui.

Le sénateur Grafstein: Vous l'avez étudiée?

Mme McFadyen: Certainement, lorsque j'étais à la faculté de droit.

Le sénateur Grafstein: Beaucoup de facultés n'enseignent plus cela. Vous devez avoir étudié à la même époque que moi, lorsque c'était une partie très importante de l'enseignement.

Nous en arrivons maintenant à cette disposition. Elle nous préoccupe. La ministre se trouve engagée à essayer de réparer une erreur judiciaire pour laquelle elle-même, en tant que principal responsable de la législation de la Couronne, peut être tenue d'une certaine façon responsable.

Mme McFadyen: Vous voulez dire qu'elle prend une décision dont elle assume la responsabilité.

Le sénateur Grafstein: Oui. Est-ce là votre argument?

Mme McFadyen: Elle est certainement responsable. C'est en partie la raison pour laquelle la ministre a décidé de conserver ce pouvoir — car elle est responsable devant le Parlement.

Le sénateur Grafstein: Mais que se passe-t-il si elle porte la responsabilité d'une erreur judiciaire commise sous son autorité? Pour la simplicité de l'analyse, limitons-nous aux erreurs judiciaires commises sous le paradigme de la responsabilité pure du ministre de la Justice à l'égard du Code criminel. Nous savons que le ministre est responsable du Code criminel, mais non de l'administration locale de la justice.

This delegation power is in section 696.2(3). It says, "Despite subsection 11(3) of the Inquiries Act, the Minister of Justice may delegate in writing to any individual..." "Any individual." It could be her brother or her mother or her child or her deputy minister.

Ms McFadyen: This proposed section responds in part to the Milgaard inquiry recommendation that those persons who investigate cases on the minister's behalf should have powers of investigation. Certain counsel in the department are responsible for reviewing these cases.

Senator Grafstein: Those are Chinese walls that pretend to divide one part of the Department of Justice from another part, saying there will be no contact between the two sides.

This is deeper than Chinese walls. This is not a business arrangement that might be a conflict as it applies to a bank. We are talking about the criminal power here. This is an abuse of criminal power.

Mr. Bebbington: When the minister was here, she said that if an application deals with a federal prosecution she invariably has outside counsel review the matter.

Senator Grafstein: She is still the one who appoints the outside counsel.

Ms McFadyen: She appoints the power to that person to investigate the matter and report to her. If that outside counsel has trouble getting information from anywhere, he or she could use the Inquiries Act to get that information with this provision.

Senator Grafstein: I understand that. The minister has been generous on the one hand. I have no quarrel with these broader powers of reviewing the evidence. The issue is the very narrow issue of whether the minister can appoint anyone she desires to investigate an abuse of power for which she is directly accountable. That is the issue? Am I putting it unfairly?

Ms McFadyen: I hope you are putting it unfairly. We drafted this with the intention that anyone she appointed to review the case on her behalf could have delegated powers to investigate, to get to the truth of the matter, and to determine whether there had been a wrongful conviction.

Senator Grafstein: I will do a little more research on this. It would be an interesting exercise for the department to look carefully at the history of this question, going back to 1701. I still have those textbooks. Go back to Blackstone.

Senator Nolin: That is why I asked the minister about section 7 of the Charter dealing with liberty and the principle of fundamental justice. No one is questioning that the prerogative should lie in her hands. It is the process we question.

Senator Grafstein: It is a separate issue.

Ms McFadyen: Certainly she is not delegating the power to make the ultimate decision. Those people who assist her in reviewing the cases can gather the information so that she can make an informed decision. This is not for pardons or based on pure mercy. Here they must have factual information to get back into the court system under section 690.

Cette délégation de pouvoir figure au paragraphe 696.2(3), qui dit: «Malgré le paragraphe 11(3) de la Loi sur les enquêtes, le ministre de la Justice peut déléguer par écrit à quiconque ses pouvoirs [...]» «À quiconque». Ce pourrait être son frère, ou sa mère, ou son fils ou son sous-ministre.

Mme McFadyen: Cette disposition répond à la recommandation de l'enquête Milgaard voulant que les personnes qui examinent les cas pour le compte du ministre disposent de pouvoirs d'enquête. Certains avocats du ministère sont responsables de l'examen de ces cas.

Le sénateur Grafstein: C'est là le cloisonnement qui prétend séparer une partie du ministère de la Justice d'une autre partie, empêchant les contacts entre les deux côtés.

C'est plus profond qu'un cloisonnement. Il ne s'agit pas là d'un arrangement commercial qui pourrait susciter un conflit d'intérêts comme dans une banque. On parle ici du pouvoir pénal, d'un abus du pouvoir pénal.

M. Bebbington: Lorsque la ministre a comparu ici, elle a dit que si une demande porte sur une poursuite fédérale, elle fait invariablement appel à un avocat externe.

Le sénateur Grafstein: C'est toujours elle qui nomme cet avocat externe.

Mme McFadyen: Elle donne pouvoir à cette personne de faire enquête et de lui faire rapport. Si cet avocat externe a du mal à obtenir les renseignements voulus, il peut invoquer la Loi sur les enquêtes pour se les procurer, grâce à cette disposition.

Le sénateur Grafstein: Je comprends cela. La ministre s'est montrée généreuse, en un sens. Je n'ai pas d'objection à ces pouvoirs plus larges de révision des éléments de preuve. Le problème est dans la question très étroite de savoir si le ministre peut nommer quiconque pour faire enquête sur un abus de pouvoir dont il est directement responsable. Voilà le problème. Est-ce que mon inquiétude est excessive?

Mme McFadyen: Je l'espère. Nous avons rédigé cela afin que toute personne que le ministre désigne pour examiner l'affaire en son nom dispose du pouvoir délégué de faire enquête, de parvenir à la vérité, et de déterminer s'il y a eu erreur judiciaire.

Le sénateur Grafstein: Je ferai un peu plus de recherches à ce sujet. Il serait intéressant pour le ministère de se pencher de très près sur l'histoire du droit, en remontant jusqu'en 1701. J'ai toujours ces manuels. Relisez Blackstone.

Le sénateur Nolin: C'est pourquoi j'ai abordé avec la ministre l'article 7 de la Charte qui traite de la liberté et du principe de la justice naturelle. Nul ne conteste que la prerogative lui appartienne. C'est la procédure que nous contestons.

Le sénateur Grafstein: C'est une question distincte.

Mme McFadyen: Elle ne délègue certainement pas son pouvoir de décision. Les personnes qui l'assistent avec l'examen des cas doivent pouvoir recueillir les renseignements voulus afin qu'elle puisse prendre une décision en connaissance de cause. Il ne s'agit pas là de pardon ou de clémence pure. Il faut des faits avérés pour pouvoir rouvrir un procès en vertu de l'article 690.

The Solicitor General is the one who reviews pardons by referring the applications to the National Parole Board, which has standards for determining whether pardons are appropriate.

With respect to Senator Nolin's comment, section 7 does apply. A ministerial decision under section 690 is a written decision. The applicant gets a copy. If there is a quarrel with it, it is subject to judicial review in the federal court. That court says section 7 does apply and the minister must review it fairly and conduct a meaningful inquiry into the matter.

Senator Nolin: That was my question of the minister.

Senator Grafstein: I suggest that a history review is important here because the bill was very controversial here, particularly the preamble that harmonized the common law and the federal law. We were told that the preamble was there to demonstrate that the civil law was unique, unlike the common law.

I did spend a couple of hours in the library on that. I found to my surprise and amazement in *Coke on Littleton* that Littleton — who preceded Blackstone — was first to put together the cases for the common law — in French. The common law was based upon French, and therefore the uniqueness of the civil code is not exactly apropos. It was unique that the common law was in French.

Senator Cools: There are many flaws in what has been said, but may I ask the witness about the Solicitor General and pardons. I believe she was speaking about pardons under the Criminal Records Act.

Ms McFadyen: No, I was talking about all pardons, under the Criminal Code and under the Criminal Records Act.

Senator Cools: Most pardons are brought under the Criminal Records Act.

Ms McFadyen: I think you are right.

Senator Cools: The parole board review has a slightly different process than the section 690 process. There are several avenues.

We hear this mistake again and again: There is only one law officer of the Crown. The Attorney General is not the "senior" law officer of the Crown. She is "the" law officer. The people who work for her are not officers. The three law officers in Canada are the Attorney General, the Solicitor General and the Judge Advocate General.

Senator Grafstein: What is the consequence to this bill?

Senator Cools: It is a question of language.

The delegation of power, at page 37, in clause 71, amending section 696.2(3) is a delegation of the judicial power of the minister.

Ms McFadyen: The minister has a responsibility to review cases and make decisions on cases of miscarriage of justice. As we were drafting this to get the powers of investigation to the right people, it was suggested that the Inquiries Act would be the

C'est le Solliciteur général qui décide des pardons, en renvoyant les demandes à la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui applique certaines normes pour déterminer si le pardon est approprié.

Pour ce qui est du commentaire du sénateur Nolin, l'article 7 s'applique. Une décision ministérielle en vertu de l'article 690 est une décision écrite. Le demandeur en reçoit copie. S'il n'est pas d'accord, elle est sujette à contrôle judiciaire de la Cour fédérale. La cour dit que l'article 7 s'applique, obligeant le ministre à effectuer une révision équitable et exhaustive.

Le sénateur Nolin: C'était la question que j'ai posée à la ministre.

Le sénateur Grafstein: Je dis que l'histoire est importante ici, car le projet de loi a été très controversé ici, particulièrement le préambule qui harmonisait la common law et le droit fédéral. On nous a dit que la raison d'être du préambule était que le droit civil est sans équivalent, contrairement à la common law.

J'ai passé quelques heures à la bibliothèque à faire des recherches à ce sujet. J'ai trouvé à mon grand étonnement dans *Coke on Littleton* que Littleton — qui a précédé Blackstone — a été le premier à codifier la common law — en français. La common law était fondée sur le droit français, si bien qu'il n'est pas tout à fait vrai que le code civil soit si distinctif. La common law était initialement le droit français.

Le sénateur Cools: On a dit beaucoup de choses fausses, mais j'aimerais poser au témoin une question sur le Solliciteur général et les pardons. Je pense qu'elle parlait des pardons dans le cadre de la Loi sur le casier judiciaire.

Mme McFadyen: Non, je parlais de tous les pardons, qu'ils soient en vertu du Code criminel ou de la Loi sur le casier judiciaire.

Le sénateur Cools: La plupart des pardons sont consentis aux termes de la Loi sur le casier judiciaire.

Mme McFadyen: Je crois que vous avez raison.

Le sénateur Cools: La procédure suivie par la Commission des libérations conditionnelles diffère légèrement de la procédure de l'article 690. Il y a plusieurs avenues.

On répète sans cesse la même erreur: il n'existe qu'un seul avocat de la Couronne. Le procureur général n'est pas le «premier» avocat de la Couronne. Il est le seul avocat de la Couronne. Les gens qui travaillent pour lui ne sont pas avocats de la Couronne. Les trois avocats de la Couronne au Canada sont le Procureur général, le Solliciteur général et le Juge-avocat général.

Le sénateur Grafstein: Quel est le rapport avec ce projet de loi?

Le sénateur Cools: C'est une question de langue.

La délégation de pouvoir, page 37, article 71, modifiant le paragraphe 696.2(3) est une délégation du pouvoir judiciaire du ministre.

Mme McFadyen: Le ministre a la responsabilité de la révision et de prendre les décisions en cas d'erreur judiciaire. Lorsque nous rédigeons cela, pour faire en sorte de donner aux personnes voulues les pouvoirs d'enquête voulus, nous avons pensé que la

appropriate way to do that. The Minister of Justice would be given the powers of a commissioner under the Inquiries Act and could therefore delegate those powers to someone to investigate on her behalf. Again, she is not giving up the ultimate decision-making.

Senator Cools: I am not suggesting that. The delegation of power here is a delegation of her judicial powers. The Minister of Justice has had two distinct roles from the time of Confederation when these roles were much debated. Any time the Minister of Justice or the Attorney General shows up in legislation, that legislation must be very clear on the capacity of that role.

There is often confusion between the two roles. One of the finest works written on the difference between the two roles is that by Professor John Edwards.

This legislation makes an enormous mistake in confusing the two roles. Your own Department of Justice Act sets out the differences. The Minister of Justice shall be *ex officio* of the Attorney General and vice versa. Reviewing prosecutions is the role of the Attorney General. Handling administrative matters before Parliament is in the capacity of the Minister of Justice. It takes a fair amount of skill to balance the two. I suggest this drafting confuses the roles.

Ms McFadyen: My only comment would be that, when the minister reviews these cases, it is in the capacity of Minister of Justice, not as the Attorney General.

The Chairman: Thank you, witnesses.

Honourable senators, we will meet tomorrow morning at 10:45 in room 256-S of the Centre Block.

Senator Nolin: The minister has agreed to an amendment. The House of Commons is probably leaving the place tonight. That means the amended bill must go back there but it need not go back tomorrow. It would be appropriate to give more time to properly read the testimony, at least the testimony from the two bars. There is no rush to adopt this bill. Obviously, we will be back next week.

The Chairman: It may be fair to individual members of the committee to be able to read the testimony, but I have to tell you that other members of the committee have been sitting here and listening to it. I believe we are prepared to go ahead with clause-by-clause tomorrow morning.

Senator Nolin: I requested a document from the department last week on preliminary inquiries. That was received at four o'clock this afternoon. Would it not be fair to read it?

The Chairman: We have it before us, Senator Nolin. I intend to do some reading tonight. We will be proceeding to clause-by-clause consideration tomorrow morning at 10:45.

The committee adjourned.

bonne façon de le faire serait par le biais de la Loi sur les enquêtes. Le ministre de la Justice reçoit les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes et peut ainsi les déléguer à quelqu'un d'autre pour mener l'enquête en son nom. Encore une fois, il ne cède pas le pouvoir de décision ultime.

Le sénateur Cools: Je ne dis pas cela. La délégation de pouvoir ici est une délégation de pouvoir judiciaire. Le ministre de la Justice, depuis l'époque de la Confédération, assume deux rôles distincts, qui ont fait l'objet à l'époque de longs débats. Chaque fois qu'il est question dans une loi du ministre de la Justice ou du Procureur général, il importe de bien préciser de quel rôle on parle.

On confond souvent les deux rôles. L'un des meilleurs ouvrages écrits sur la différence entre les deux rôles est celui du professeur John Edwards.

Cette loi commet une erreur énorme en confondant les deux rôles. Votre propre Loi sur le ministère de la Justice énonce les différences. Le ministre de la Justice est d'office procureur général et inversement. La révision des poursuites est le rôle du Procureur général. Rendre compte des questions administratives au Parlement appartient au rôle du ministre de la Justice. Il faut pas mal de doigté pour concilier les deux. À mon sens, votre texte confond les rôles.

Mme McFadyen: Ma seule réponse sera pour dire que, lorsque le ministre examine ces cas, c'est en sa capacité de ministre de la Justice et non de Procureur général.

La présidente: Merci aux témoins.

Honorables sénateurs, nous nous réunissons de nouveau demain matin à 10 h 45, dans la salle 256-S de l'Édifice du Centre.

Le sénateur Nolin: La ministre a accepté un amendement. La Chambre des communes va probablement ajourner ce soir. Cela signifie que le projet amendé devra retourner à la Chambre des communes, mais pas nécessairement demain. Il serait bon que nous ayons plus de temps pour relire soigneusement les témoignages, du moins ceux des deux barreaux. Il n'y a pas urgence à adopter ce projet de loi. Nous siégerons manifestement encore la semaine prochaine.

La présidente: Certains membres du comité souhaitent peut-être pouvoir lire les témoignages, mais je dois vous dire que d'autres membres du comité ont siégé ici et les ont écoutés. Je pense que nous sommes prêts à passer à l'étude article par article demain.

Le sénateur Nolin: J'ai demandé la semaine dernière au ministère un document sur l'enquête préliminaire. Je l'ai reçu à 4 h cet après-midi. N'est-il pas juste que l'on me donne le temps d'en prendre connaissance?

La présidente: Nous l'avons ici, sénateur Nolin. J'ai l'intention de faire un peu de lecture ce soir. Nous procéderons à l'étude article par article demain matin à 10 h 45.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice
Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the Barreau du Québec:

Carole Brosseau, Lawyer, Research and Legislation.

From the Canadian Association of Internet Service Providers:

Jay Thomson, President.

From the Canadian Cable Television Association:

Lori Assheton-Smith, General Counsel, Vice-President,
New Media.

From the Department of Justice:

Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section;

Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review Group;

Carole Morency, Senior Counsel, Family, Children and Youth
Section;

Stephen Mihorean, Principal Statistician, Research and
Statistics Division;

Kwing Hung, Senior Statistician, Research and Statistics
Division.

De l'Association du Barreau canadien:

Heather Perkins-McVey, présidente de la section nationale du
droit pénal;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Du Barreau du Québec:

Carole Brosseau, avocate, Recherche et législation.

De l'Association canadienne des fournisseurs Internet:

Jay Thomson, président.

De l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC):

Lori Assheton-Smith, conseillère générale et vice-présidente,
Nouveaux médias.

Du ministère de la Justice:

Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Lisette Lafontaine, avocate-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Mary McFadyen, avocate-conseil, Groupe responsable de la
révision des demandes de clémence de la Couronne;

Carole Morency, avocate-conseil, Section de la famille, des
enfants et des adolescents;

Stephen Mihorean, statisticien principal, Division de la
recherche et de la statistique;

Kwing Hung, statisticien principal, Division de la recherche
et de la statistique.

11
-24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 6, 2002

Le mercredi 6 février 2002

Issue No. 23

Fascicule n° 23

First meeting on:

Bill S-32, An Act to amend
the Official Languages Act
(fostering of English and French)

Première réunion concernant:

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la
Loi sur les langues officielles
(promotion du français et de l'anglais)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Jaffer	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Grafstein was removed (*February 6, 2002*).

The name of the Honourable Senator Bryden was added (*February 6, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.,	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Jaffer	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 6 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein a été enlevé (*le 6 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden a été ajouté (*le 6 février 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 20, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Gauthier, seconded by the Honourable Senator Lapointe, for the second reading of Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Gauthier moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 novembre 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Gauthier, appuyée par l'honorable sénateur Lapointe, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Gauthier propose, appuyé par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 6, 2002
(40)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:36 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (11).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division and Geoff Kieley.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the Committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French).

WITNESS:

The Honourable Senator Jean-Robert Gauthier.

The Honourable Senator Gauthier made a statement and answered questions.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 février 2002
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 36, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénatrice Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement, et Geoff Kieley.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité entame son étude du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

TÉMOIN:

L'honorable sénateur Jean-Robert Gauthier.

L'honorable sénateur Gauthier fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 6, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 3:36 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us this afternoon Senator Gauthier who will present his private member's bill, Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French).

Welcome to our committee, Senator Gauthier.

[*Translation*]

The Honourable Jean-Robert Gauthier: This is a very important forum for French-speaking minorities. Bill S-32, an Act to Amend the Official Languages Act (fostering of English and French), was read for a second time on November 20, 2001. I have distributed a copy of the Official Languages Act, a copy of Bill S-32, as well as a copy of the official report of *Debates of the Senate* from November 20, 2001.

I have dreamed about setting up a Standing Senate Committee that would study official languages. And I am still dreaming! For more than six years, now, I have been trying to convince parliamentary authorities of the need to set up a Standing Senate Committee on Official Languages. This committee could review the application of our linguistic rights — rights that distinguish us as a society and which are part of our fundamental values — in a non-partisan environment where the Senate's role as a protector of minorities would take shape. For more than a year, the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and Rights of Parliament has been studying the proposal. Let us be patient!

Can we believe that there are obligations without concluding at the same time that real rights exist? On July 20, 1998, when Bill C-72 was adopted, the Honourable Lucien Bouchard, Secretary of State at the time, outlined the government's linguistic policy when he made the following remarks before a Senate committee, and I quote:

The importance which the federal government attaches to the communities is expressed more particularly in Part VII of Bill C-72, implementation of which is the responsibility of the Secretary of State. Section 41 states the full scope of the government's intentions. It confers on the federal government the obligation to enhance the vitality of the linguistic minorities, to support their development and to foster the full recognition and use of English and French.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 février 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), se réunit ce jour à 15 h 36 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi le sénateur Gauthier qui nous présentera son projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi S-32, visant à modifier la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

Bienvenue au comité, sénateur Gauthier.

[*Français*]

L'honorable Jean-Robert Gauthier: Cette tribune est très importante pour la communauté francophone vivant en milieu minoritaire. Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, promotion du français et de l'anglais, adopté par le Sénat, a franchi l'étape de la deuxième lecture le 20 novembre dernier. J'ai distribué une copie de la Loi sur les langues officielles, une copie du projet de loi S-32 ainsi qu'une copie du compte rendu officiel des *Débats du Sénat* du 20 novembre 2001.

J'ai rêvé de la mise sur pied d'un comité permanent du Sénat qui étudierait le dossier des langues officielles. J'en rêve encore! Voilà plus de six ans que j'essaie de convaincre les autorités parlementaires de la nécessité d'établir un comité permanent des langues officielles au Sénat. Ce comité pourrait revoir l'application de nos droits linguistiques — droits qui nous distinguent comme société et qui font partie de nos valeurs fondamentales — dans un climat non partisan où le rôle de protecteur des minorités dévolu au Sénat prendrait tout son sens. Depuis plus d'un an, le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement étudie cette proposition. Soyons patients!

Pouvons-nous croire qu'il existe des obligations sans conclure en même temps qu'il existe des droits réels? Le 20 juillet 1988, lors de l'adoption du projet de loi C-72, l'honorable Lucien Bouchard, alors secrétaire d'État, énonçait la politique linguistique du gouvernement lorsqu'il disait en comité parlementaire, ici au Sénat, et je cite:

L'importance qu'accorde le gouvernement fédéral aux communautés s'exprime tout particulièrement dans la partie VII du projet de loi C-72, dont l'application relève du secrétaire d'État. L'article 41 énonce toute la portée des intentions gouvernementales. Il assigne au gouvernement fédéral l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, d'appuyer leur développement et de promouvoir la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais.

For me, and probably for all other parliamentarians, this commitment to honour the purpose of the act was real and taken seriously.

[English]

Mr. Bouchard was clear about the objective of the act; in other words, the “why” of the question. The “how” is set out in sections 42, 43, 44 and 45 of Part VII of the act. Obviously, if governments do not respect their commitments under the Official Languages Act, language minorities have the right to turn to the courts for help. That makes sense, and they have done so.

When the Secretary of State or the Minister of Canadian Heritage speaks today on behalf of the government, he or she must, under the terms of the act, encourage and promote a coordinated approach to the implementation of the Official Languages Act by the various responsible departments. It is probably lack of action in this regard that led the Prime Minister of Canada to appoint a minister responsible for official languages coordination. The Honourable Stéphane Dion is, in a sense, an associate minister of Canadian Heritage, with the Prime Minister’s authority and mandate, responsible for coordinating, developing and implementing official languages promotions and programs. Mr. Dion has even promised Canadians an action plan by this spring. He has been at it for one year and we are still waiting.

[Translation]

Heritage Canada’s mission is clear in the act. Implementing section 41, as worded, seems to be a major difficulty for federal government departments and agencies. Does that mean the act is unclear, non-binding and that the provisions that provide the authorization to act are not strong enough or encouraging enough to fulfil the mandate? Is there a lack of political will that is preventing federal institutions from acting? If you look at the definition of institution in Part II, you can see that it is clear.

[English]

Last Thursday, January 24, the Honourable Stéphane Dion spoke to the members of the Ontario Bar Association. He said:

Until governments themselves assume their constitutional and legal responsibilities for Canadian bilingualism, citizens and communities will be justified in turning to the courts.

In my view, he should have added, “As long as federal institutions do not receive more convincing leadership, nothing will change.” Instead of using the expression “Canadian bilingualism”, he would be well advised to use the clear expression “Canadian duality.” There is a big difference between bilingualism and duality. The word “bilingualism” is not in our Constitution. It does not exist as such. It is a discipline.

[Translation]

I am bilingual, as are many of you. A person is not born bilingual. It develops gradually. It is like a hybrid. A bilingual does not reproduce.

Pour moi, et probablement pour tous les parlementaires, cet engagement de respecter l’objet de la loi était réel et pris au sérieux.

[Traduction]

M. Bouchard était très clair au sujet de l’objectif de la loi, autrement dit, le «pourquoi» de la question. Le «comment» est défini aux articles 42, 43, 44 et 45 de la partie VII de la loi. Bien entendu, si les gouvernements ne respectent leurs engagements en vertu de la Loi sur les langues officielles, les minorités linguistiques ont le droit de s’adresser aux tribunaux pour de l’aide. C’est tout à fait logique, et elles l’ont fait.

Quand le secrétaire d’État ou le ministre du Patrimoine canadien s’exprime au nom du gouvernement, d’après la loi, il ou elle doit encourager ou favoriser une approche coordonnée à la mise en oeuvre de la Loi sur les langues officielles par les divers ministères responsables. C’est probablement l’inaction dans ce domaine qui a poussé le premier ministre du Canada à nommer un ministre responsable de la coordination des langues officielles. L’honorable Stéphane Dion est, en un sens, un ministre délégué du Patrimoine canadien, avec le mandat et le pouvoir conférés par le premier ministre, de coordonner, élaborer et mettre en oeuvre les programmes de promotion des langues officielles. M. Dion a même promis aux Canadiens de leur livrer un plan d’action ce printemps. Il y travaille depuis un an, et nous attendons toujours.

[Français]

La mission de Patrimoine canadien est claire dans la loi. L’application de l’article 41, tel que libellé, semble poser une difficulté majeure pour les agences et les ministères du gouvernement fédéral. Est-ce à dire que la loi n’est pas claire, non exécutoire et que les dispositions qui portent autorisation d’agir ne sont pas assez fortes et encourageantes pour remplir le mandat? Est-ce un manque de volonté politique qui bloque l’action des institutions fédérales? Si vous regardez la définition d’institution à la partie II, vous allez voir que c’est clair.

[Traduction]

Jeudi dernier, le 24 janvier, l’honorable Stéphane Dion s’est adressé au Barreau du Haut-Canada. Il a déclaré:

Tant que des gouvernants n’assumeront pas d’eux-mêmes leurs responsabilités constitutionnelles et légales vis-à-vis du bilinguisme canadien, les citoyens et les communautés auront raison de se tourner vers les tribunaux.

À mon avis, il aurait dû ajouter: «Tant que les institutions fédérales ne pourront pas suivre des leaders plus convaincants, rien ne changera». Au lieu d’employer l’expression «bilinguisme canadien», il aurait été plus avisé de dire «la dualité canadienne». Il y a toute une différence entre le bilinguisme et la dualité. Le mot «bilinguisme» n’est pas dans la Constitution. Il n’existe pas, en tant que tel. C’est une discipline.

[Français]

Je suis bilingue et plusieurs d’entre vous le sont aussi. On ne naît pas bilingue. Cela se développe graduellement. C’est comme un hybride. Un bilingue ne se reproduit pas.

[English]

I wish to make it clear that there is a big difference between the concepts of bilingualism and duality. Our government must stop talking about bilingualism and start talking about respect for both official languages by the government and its institutions, including Parliament. If we fail to do that, then we are not doing a good job.

I believe there are legal obligations that require the Minister of Canadian Heritage to carry out her mission. The Department of Canadian Heritage must coordinate and maintain promotion programs and this assumes that the minister must act as well. Naturally, these obligations are liable to monitoring by the courts.

[Translation]

My bill has been winding its way through Parliament for some time now. From a fairly reliable source, I have heard the negative arguments of certain people in authority regarding Bill S-32 and other arguments that have been positive. Make your own decision. I have been told that Bill S-32 will lead to more court action regarding the Official Languages Act. This legal jargon means that there will be more cases before the courts.

Senator Nolin: To date, it is not that bad.

Senator Gauthier: This bill will create expectations among official languages minorities that the government will be unable to satisfy. The Minister of Heritage has said so in a letter. It is true that Bill S-32 was inspired by the 1982 Constitutional Act. It starts this way. I refer to subsection 16(1) and (3) of our Constitution. It is also true that this bill repeats the wording that refers to taking the steps necessary to enhance the vitality and the development of anglophone and francophone minorities in Canada, et cetera.

This wording or the inspiration for Bill S-32 can be found in part in subsection 43(1) of the Official Languages Act, and I quote:

The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance...

I also used the act recognizing the equality of the two official linguistic communities in New Brunswick, assented to July 17, 1981. That was more than 20 years ago. I am going to read an excerpt from the New Brunswick act:

The Government of New Brunswick shall, in its proposed laws, in the allocation of public resources and its policies and programs, take positive actions to promote the cultural, economic, educational and social development of the official linguistic communities.

I will admit that I almost put the word positive in my bill. I did not do so, because I was advised otherwise. It is nevertheless in the New Brunswick act.

[Traduction]

Je tiens à insister sur l'importance de la différence entre les concepts de bilinguisme et de dualité. Notre gouvernement doit cesser de parler de bilinguisme et se mettre à parler du respect pour les deux langues officielles, dont doivent faire preuve le gouvernement et ses institutions, y compris le Parlement. Autrement, nous ne faisons pas du bon travail.

Je crois que des obligations juridiques imposent à la ministre du Patrimoine canadien qu'elle s'acquitte de sa mission. Le ministère du Patrimoine canadien doit coordonner et soutenir des programmes de promotion, et cela présume que la ministre doit aussi agir. Naturellement, ces obligations font l'objet d'une surveillance par les tribunaux.

[Français]

Cela fait un certain temps que mon projet de loi traîne dans les officines du Parlement. De source assez fiable, j'ai entendu des arguments négatifs de certaines personnes en autorité concernant le projet de loi S-32 et d'autres ont été positifs. Vous prendrez votre décision. On m'a dit le projet de loi S-32 augmentera la judiciarisation de la Loi sur les langues officielles. Ce jargon juridique veut dire que cela va augmenter les procédures devant les tribunaux.

Le sénateur Nolin: Jusqu'à maintenant, ce n'est pas si mauvais.

Le sénateur Gauthier: Ce projet de loi créera des attentes chez les minorités de langues officielles que le gouvernement ne pourra satisfaire. Le ministre du Patrimoine me l'a dit dans une lettre. Il est vrai que le projet de loi S-32 s'inspire de la Loi constitutionnelle de 1982. Cela commence ainsi. Je fais référence au paragraphe 16(1) et (3) de notre constitution. Il est également vrai que ce projet de loi utilise le libellé du projet pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités francophones et anglophones du Canada, et cetera.

Ce libellé ou l'inspiration du projet de loi S-32 se trouve en partie au paragraphe 43 (1) de la Loi sur les langues officielles, et je cite.

Le ministre prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser [...]

Je me suis également inspiré de la loi du Nouveau-Brunswick intitulée Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles, sanctionnée le 17 juillet 1981. Cela doit faire plus de 20 ans. Je vais vous lire un extrait de la loi du Nouveau-Brunswick:

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, dans les mesures législatives qu'il propose dans l'impartition des ressources publiques et dans ses politiques et programmes, encourage par des mesures positives le développement culturel, économique, éducationnel et social des communautés linguistiques officielles.

Je vous avouerai que j'ai failli mettre le mot positif dans mon projet de loi. Je ne l'ai pas inscrit parce qu'on m'a conseillé de pas le mettre. C'est cependant inscrit dans la loi du Nouveau-Brunswick.

I am not a lawyer, you are aware of that, nor am I a legal expert. But I do know how to read. And it is true that I was inspired while reading our Constitution and the New Brunswick Act. I am guilty of plagiarism. What can I say, we find our inspiration where we can! I wonder if Bill S-32 will lead to more court action. If fundamental rights are ignored, will people be able to resort to legal remedies? Yes, they will, and rightly so.

I could tell you about a speech made last January 24 in Toronto by the Hon. Stéphane Dion on this matter.

Senator Nolin: That is expensive.

Senator Gauthier: I object to putting a dollar sign on fundamental rights. I say no. That is not true.

At any rate, the courts do not generally waste time on people who are abusing the legislative or legal system, nor with minorities that do not have the financial means nor the time to be frivolous in claiming their rights. As for the expectations that would be created by the modest proposal in Bill S-32, I would simply reply that a right is a right is a right. I will add, for the benefit of those who are concerned about this, that linguistic communities are simply asking for respect in terms of equity and justice.

Some people will say that Gauthier is impatient, that is true. I have been doing this for 40 years. I have worked in the field of education since 1960 and in the federal government since 1972. You have to have the patience of Job to get governments to act, whether they be at the provincial or federal level. I am in the autumn of my life and of my political life as well, because I will be leaving in three years. Some things are urgent.

The assimilation of French Canadians living in minority environments is worrisome and even critical. I am doing all that I can to change that.

I have been involved in several political campaigns at the local, regional, municipal, provincial, and federal levels, in education, in health, and in social services.

I am going to try to convince you to adopt this proposal. I do expect you will have some amendments to suggest. I could perhaps even suggest some.

The objectives of Part VII of the Official Languages Act are identical to those contained in section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as interpreted by the Supreme Court of Canada in the *Mahé et al.* in 1990. It is an extension of subsection 16(1) of the Charter of Rights and Freedoms, nothing more, nothing less.

The general purpose of Part VII of the act is to maintain the two official languages of Canada and the cultures they convey. Section 41 of the Official Languages Act talks about enhancing the vitality of both official languages of Canada. The aim of this part of the act is to remedy the progressive erosion of linguistic minorities.

Je ne suis pas un avocat, vous le savez, ni un expert dans la matière. Mais je sais lire. Et c'est vrai que l'inspiration m'est venue de la Constitution de notre pays et de la loi du Nouveau-Brunswick. Je suis coupable de plagiat. Que voulez-vous, on s'inspire là où on peut! Je me demande si le projet de loi S-32 occasionnera une plus grande judiciarisation. Si les droits fondamentaux sont ignorés, seront-ils soumis à des recours judiciaires? Oui, ils le seront, et avec raison.

Je pourrais vous faire part d'un discours prononcé le 24 janvier dernier à Toronto par l'honorable Stéphane Dion sur cette question.

Le sénateur Nolin: Cela coûte cher.

Le sénateur Gauthier: On a mis un signe de piastre sur des droits fondamentaux. Je m'y objecte. Je dis non. Ce n'est pas vrai.

De toute façon, les tribunaux n'ont pas l'habitude de perdre leur temps avec ceux qui abusent du système législatif ou juridique et aussi avec des minorités qui n'ont pas les moyens financiers ni le temps d'être frivoles dans la revendication de leurs droits. Quant aux attentes qui seraient créées par cette modeste proposition du projet de loi S-32, je répondrai tout simplement qu'un droit est un droit et est un droit. J'ajouterai, pour le bénéfice des gens inquiets à ce sujet, que les communautés linguistiques ne demandent pas plus que le respect en matière d'équité et de justice.

Certain vous diront que Gauthier est impatient, c'est vrai. Cela fait 40 ans que je fais cela. Je travaille dans le domaine de l'éducation depuis 1960 et au gouvernement fédéral depuis 1972. Il faut être d'une patience d'ange pour faire bouger les gouvernements, qu'ils soient provinciaux ou fédéral. J'arrive à l'automne de ma vie et de ma vie politique aussi, parce que dans trois ans je quitte. Il y a des choses qui pressent.

L'assimilation des Canadiens français vivant en milieu minoritaire est inquiétante et même critique. Je fais mon possible pour changer la donne.

J'ai connu plusieurs campagnes politiques locales, régionales, municipales, provinciales, fédérales, en éducation, en santé et en services sociaux.

Je vais essayer de vous convaincre d'adopter cette proposition. Je m'attends bien à ce que vous me suggériez des modifications. Je pourrais peut-être même en suggérer quelques-unes.

Les objectifs de la partie VII de la loi sur les langues officielles sont identiques à ceux de l'article 23 de notre constitution de la Charte canadienne des droits et libertés, tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mahé et al.* en 1990. C'est un prolongement du paragraphe 16(1) de la Charte des droits et libertés, pas plus ni moins.

L'objet général de la partie VII de la Loi est de maintenir les deux langues officielles du Canada et les cultures qu'elles véhiculent. L'article 41 de la Loi sur les langues officielles parle d'épanouissement de chacune des deux langues officielles du Canada. Cette partie de la loi est destinée à remédier à l'érosion progressive des minorités linguistiques.

[English]

Part VII of the act seeks to achieve this by placing obligations on the federal institutions in the exercise of their mandates. This is what is generally known as “institutional bilingualism,” the system of rights and obligations connected with language, communications, services, language of work and equitable participation within federal institutions, et cetera. Part VII does not create new rights; it gives effect to the principle of advancing equality and status of equal rights and privileges as to the use of both official languages in the institutions of Parliament and the Government of Canada. That is in our Constitution; I did not invent that.

Section 23 of the Charter deals with minority language rights in education. Part VII, at section 41, recognizes status of official languages throughout Canada and reflects an unequivocal commitment on the government to foster and enhance the vitality of the official languages community.

Part VII enables the government to use its spending power to meet its obligations in supporting and assisting the development of official language minority communities. Honourable senators will understand what I mean by that, I am sure.

[Translation]

The objectives of the 1988 Official Languages Act are still relevant:

1. ensure respect for and equality of status of the two official languages;
2. support the development of anglophone and francophone minorities; and
3. promote the advancement of the two official languages within Canadian society.

Another of the act's goals was to clarify the powers and obligations of federal institutions.

Canada became officially bilingual 32 years ago, when the Parliament of Canada enacted the first Official Languages Act in 1969. That was the first step towards solving the linguistic problems that existed at the time. Official language minority communities knew that the act would not provide equal access and social peace as regards official languages overnight. They knew that.

You are aware of how difficult and sometimes even traumatizing daily life can be for official language minorities, throughout Canada. Montfort is just one example of several incidents in this campaign that has lasted far too long in Canada. Linguistic communities are becoming more effective, you might say, in defending their rights.

I am going to explain why. It took five years to obtain justice for the Montfort cause. In Ontario, in education, it took 17 years, in a province that, as you know, has an anglophone majority, even when our rights were entrenched in the Constitution. For the right to education, in section 23, it took 17 years for Franco-Ontarians

[Traduction]

La partie VII de la loi vise cet objectif par les obligations imposées aux institutions fédérales dans l'exercice de leurs mandats. C'est ce qu'on appelle en général le bilinguisme institutionnel, soit le système de droits et d'obligations associés à la langue, aux communications, aux services, à la langue de travail, à la participation équitable au sein des institutions fédérales, et cetera. La partie VII ne crée pas de nouveaux droits; elle met en oeuvre le principe de promotion de l'égalité et du statut des droits et des privilèges égaux quant à l'emploi des deux langues officielles dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Je ne l'invente pas; c'est dans notre Constitution.

L'article 23 de la Charte porte sur les droits des minorités linguistiques en matière d'éducation. La partie VII, à l'article 41, reconnaît le statut des langues officielles partout au Canada et traduit l'engagement sans équivoque du gouvernement de promouvoir et de favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones.

La partie VII permet au gouvernement de se servir de son pouvoir de dépenser pour s'acquitter de ses obligations lorsqu'il s'agit de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Les honorables sénateurs comprennent certainement ce que je veux dire par là.

[Français]

Les objectifs de la Loi sur les langues officielles de 1988 existent encore:

1. assurer, dans les institutions fédérales, le respect et l'égalité de statut des langues officielles;
2. appuyer le développement des minorités francophones et anglophones; et
3. favoriser la progression du français et de l'anglais dans la société canadienne.

La loi avait pour but également de préciser le rôle et la responsabilité des institutions fédérales.

Le Canada est devenu officiellement bilingue il y a 32 ans, lors de l'adoption par le Parlement canadien de la première loi sur les langues officielles en 1969. Ceci était le premier pas vers la solution à des problèmes linguistiques qui se posaient alors. Les communautés de langues officielles vivant en milieu minoritaire savaient que cette loi n'allait pas apporter du jour au lendemain la légalité d'accès et la paix sociale en matière de langues officielles. On le savait déjà.

Vous connaissez le déroulement difficile et parfois traumatisant dans le quotidien pour les communautés minoritaires de langues officielles, partout au Canada. Montfort n'est qu'un jalon parmi les nombreuses péripéties de cette campagne qui dure depuis trop longtemps au Canada. Les communautés linguistiques deviennent plus efficaces, vous me direz, lorsqu'elles font valoir leurs droits.

Je vais vous expliquer pourquoi. Il a fallu cinq ans pour obtenir justice pour la cause Montfort. En éducation, dans la province de l'Ontario, cela a pris 17 ans, dans une province, comme vous le savez, à majorité anglophone, même en enchâssant nos droits dans la Constitution. Pour le droit à l'éducation, à l'article 23, cela a

to be given the responsibility for school management throughout the province. Seventeen years of squabbling, assimilation on one side, and fundraising campaigns to pay for lawyers to defend the cause. We have made enormous progress, I will admit that. Progress in official languages is slow, but steady.

All I am doing today is trying to help move things along a little bit. I believe that linguistic duality is a concept that most Canadians still do not understand. I do not want to make any accusations, but I think that people confused bilingualism with duality. People think that it is the same thing, but it is not.

Duality is written into our Constitution, and as I said earlier, the word "bilingual" does not exist in our Constitution. The concept of bilingualism obviously exists: there is institutional bilingualism, and individual bilingualism. If you read the speech Mr. Dion made last week, the word "bilingual" was mentioned five or six times on the same page. Canadian bilingualism, constitutional bilingualism, and legal bilingualism. I know what the concept means. But I am talking about duality, about respect for both official languages by federal institutions, by the federal government. The concept is slightly different.

Here we are, now, in 2002, facing this bill. I admit that I did not invent the wheel. The bill was more or less drafted based on personal experience. I challenged the CRTC decision with respect to TFO, the Télévision française de l'Ontario, in court. TFO had asked the CRTC for permission to broadcast a signal, with its programming, in Quebec. It had tried with the Quebec companies, Vidéotron, and Cogeco. The file was very thick, and I have volumes on it. TFO was not admitted, but American programs were. The money is better, that is true, including the translations.

I thought the CRTC would make an honourable decision, because it is a federal institution. No. We were left with a decision that says, among other things, that it is not in the national interest. I emphasize that these are the words used to enable the CRTC to require Quebec cable companies to transmit the TFO signal. The same week, in *Le Droit*, an entire page purchased by Vidéotron, a rather large Quebec company, provided the figures. They talked about it as if it were the discovery of the century: "If you purchase Vidéotron programming, you will have access to 20 channels in the package offered." Out of 20 channels, there were about 8 French ones and the rest were all in English, and American.

I did not understand. I must admit that I was rather taken aback. I went to Federal Court and said I wanted to contest the decision, since the federal Cabinet told me there was nothing it could do. "Our hands are tied" is what they said. The issue was one of law or jurisdiction. They asked me whether I questioned the jurisdiction or the legislation. I said neither. They asked what it was I was questioning. I said that I was questioning the definition of federal institution and what a federal institution's obligations were in law. They said they would help. They did what the federal government can do, which was to issue an order

pris 17 ans avant qu'on accorde aux Franco-Ontariens la gestion scolaire à travers la province. Dix-sept ans de chicanes, d'assimilation d'un côté, et de collectes de fonds pour pouvoir se payer un avocat pour se défendre. On a fait d'énormes progrès, je vous l'admets. Le cheminement des langues officielles se fait lentement, mais sûrement.

Tout ce que je viens faire aujourd'hui, c'est essayer d'aider à faire avancer les choses. La dualité linguistique, je pense que c'est un concept que la plupart des Canadiens n'ont pas encore compris. Je ne veux pas faire d'accusations, mais je pense qu'on confond le bilinguisme avec la dualité. On pense que c'est la même chose, mais ce ne l'est pas.

La dualité est inscrite dans notre constitution et comme je vous le disais tantôt, le mot «bilingue» n'existe pas dans notre constitution. Il y a des concepts de bilinguisme, évidemment: bilinguisme institutionnel, bilinguisme individuel. Si vous lisez le discours de M. Dion prononcé la semaine dernière, le mot «bilingue» figure cinq ou six fois sur une même page. Bilinguisme canadien, bilinguisme constitutionnel, bilinguisme juridique. Je sais ce que le concept veut dire, mais je parle de dualité, du respect des deux langues officielles par l'institution fédérale, par le gouvernement fédéral. C'est un concept un petit peu différent.

Nous voici en 2002 devant un projet de loi. Ce n'est pas l'invention du bouton à quatre trous, je vous l'admets. Le projet de loi a été rédigé, plus ou moins, à la suite d'une expérience personnelle. J'avais contesté devant les tribunaux la décision du CRTC vis-à-vis TFO, la Télévision française de l'Ontario. TFO avait demandé au CRTC la permission d'aller au Québec avec son signal, avec sa programmation. Elle avait essayé avec les compagnies du Québec, Vidéotron, Cogeco. Le dossier est très épais et j'ai tout un volume là-dessus. La TFO n'a pas été admise, mais les programmes des États-Unis ont été admis. C'est plus payant, c'est vrai, y compris les traductions.

J'ai pensé que le CRTC rendrait une décision honorable, puisque c'est une institution fédérale. Non. On a eu une décision qui dit, entre autres, que ce n'est pas dans l'intérêt national. Je souligne que ce sont les mots utilisés pour permettre au CRTC d'obliger les câblodistributeurs du Québec de transmettre le signal de la TFO. La même semaine, dans *Le Droit*, une page entière payée par Vidéotron, une compagnie assez importante au Québec, donnait des chiffres. Ils parlaient comme si c'était la découverte du siècle: «Si vous achetez la programmation de Vidéotron, vous aurez accès à 20 chaînes dans le bouquet offert.» Sur les vingt chaînes, il y en a à peu près huit en français et tout le reste est en anglais: des chaînes américaines.

Je ne comprenais pas. J'étais un peu choqué, je vous l'avoue. Je suis allé à la Cour fédérale et j'ai dit que je voulais contester cette décision, parce que le cabinet fédéral m'a dit qu'il ne pouvait rien faire. «Nous avons les bras attachés», me disaient-ils. Cela nécessite une question de droit ou de compétence. Ils m'ont demandé si je questionnais la compétence ou bien le droit. J'ai dit non. Ils voulaient savoir ce que je questionne. J'ai répondu que je questionne la définition d'institution fédérale et puis les obligations qu'elles ont devant la loi. Ils m'ont dit qu'ils allaient faire quelque chose pour m'aider. Ils ont fait ce que le fédéral peut

to the CRTC calling for a study on the television needs of francophone communities.

A nice report was produced. It was well crafted, but did not change a thing, except perhaps the potential that something may happen at a later time. I went to Federal Court, I asked to be heard, and six months later, the Federal Court refused to hear my case, without providing its reasons.

I went to the Supreme Court of Canada. It is expensive to go to Federal Court and then to the Supreme Court. We were fortunate, however, in that we received support and encouragement from a federal program, namely the Court Challenges Program. I made an application in Winnipeg and with the Supreme Court. We received help with the legal fees.

In the end, after preparing the case, the lawyers were the same ones who represented the Montfort Hospital, and I knew them. The Supreme Court turned down my application. So I stopped all legal proceedings and decided to take a political approach. That is why I drafted Bill S-32. You have to take politics by the horns and that is what I am doing today.

Take Air Canada, for instance. Air Canada's managers are good people and Mr. Robert Milton likely has nothing but good intentions. Things move forward slowly and sometimes ground is lost. It is like taking two steps forward and one step back. Things may have changed a bit at Air Canada, but I can tell you in all sincerity that I have been a member of the Official Languages Committee for 30 years and we are still talking about Air Canada and the service it provides in both official languages.

Last fall, the Transport Minister and the President of Treasury Board came before the Joint Standing Committee on Official Languages. They appeared because the Official Languages Commissioner had made public the high number of complaints received regarding Air Canada. The witnesses admitted that they did not have the power to coerce, apply penalties to or take legal action against Air Canada. Yet Air Canada falls under the Official Languages Act.

The parliamentary committee has done all it could, but nothing has changed for many years. There are all kinds of reasons to explain this, and we will do our best to help people. A certain Mr. Beaulieu from the Union of Workers sits on the committee and I asked him what was going on, why it was taking so long. He replied that it was a matter of bad faith. This does not come from me, those were the words of a union representative.

So why introduce Bill S-32, and why now? In my view and in that of many Canadians, the fight taken up in this country on behalf of linguistic minorities is happening because people firmly believe that without the dynamic and flourishing presence of official language communities throughout Canada, without the willingness to respect their development and to promote their growth throughout the country, Canada will not desintegrate because of separatists; it will simply disintegrate through the "progressive balkanization" of French in Quebec and English in the rest of Canada. What will happen to all of the Canadians such as myself who live outside Quebec?

faire, c'est-à-dire qu'ils ont émis un décret au CRTC visant à faire une étude sur les besoins de télévision dans les communautés francophones.

C'est un très beau volume. Il est très bien fait mais cela ne nous apporte absolument rien, sinon peut-être des ouvertures sur autre chose plus tard. Je suis allé à la Cour fédérale, j'ai demandé d'être entendu et au bout de six mois, la Cour fédérale a refusé de m'entendre sans donner de raison.

Je suis allé à la Cour suprême du Canada. Se rendre à la Cour fédérale et à la cour Suprême par la suite, c'est dispendieux. On avait la chance d'avoir un programme fédéral d'appui et d'encouragement, le «Programme de contestation judiciaire». J'ai fait une demande à Winnipeg et à la Cour suprême. On m'a aidé à payer les honoraires des avocats.

Finalement, après avoir préparé la cause, les avocats étaient les mêmes que ceux qui défendaient l'hôpital Montfort, et je les connaissais. La Cour suprême n'a pas voulu m'entendre. J'ai donc abandonné l'aspect juridique pour revenir à l'aspect politique, et c'est pour cela que j'ai rédigé le projet de loi S-32. Il faut prendre la politique par les cornes, et c'est ce que je fais aujourd'hui.

Prenons l'exemple d'Air Canada. Les dirigeants d'Air Canada, c'est du bon monde et, sans aucun doute, M. Robert Milton a de bonnes intentions. Tout bouge lentement, et, parfois, les choses reculent. C'est un peu le phénomène de la chaise berçante qui bouge, mais qui n'avance pas vite. À Air Canada, il y a peut-être un peu de mouvement, mais je vous le dis sincèrement, cela fait 30 ans que je suis membre du comité sur les langues officielles, et on parle encore d'Air Canada et des services offerts dans les deux langues officielles.

L'automne passé, le ministre des Transports et le président du Conseil du Trésor sont venus témoigner devant le Comité mixte permanent sur les langues officielles. Leur comparution faisait suite aux nombreuses plaintes rapportées par la commissaire aux langues officielles au sujet d'Air Canada. Ils ont avoué qu'il n'y avait pas de pouvoir de coercition, pas de pénalité ou de poursuite pour le délinquant, Air Canada, dans ce cas-ci. Pourtant, Air Canada est assujettie à la Loi sur les langues officielles.

Le comité parlementaire a eu beau faire son possible, rien n'a changé depuis bien des années. Il y a toutes sortes de raisons pour cela, et on va faire notre possible pour les aider. Un certain M. Beaulieu, du Syndicat des travailleurs, fait partie du comité, et je lui ai demandé ce qui arrivait, pourquoi cela prenait autant de temps. Il m'a répondu que c'était de la mauvaise volonté. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est un chef syndical.

Alors pourquoi présenter le projet de loi S-32, et pourquoi maintenant? Le combat engagé dans ce pays pour les minorités linguistiques s'inscrit, selon moi et selon plusieurs Canadiens et Canadiennes, dans la ferme conviction que sans une présence dynamique et épanouie des communautés de langues officielles partout au pays, sans une volonté de respecter leur développement et de promouvoir leur épanouissement partout au pays, le Canada n'aura pas besoin des Séparatistes pour se diviser; il va se briser tout seul par la «balkanisation progressive» du français au Québec et de l'anglais dans le reste du Canada. Que feront donc tous les Canadiens comme moi qui vivons à l'extérieur?

Let us move on to assimilation. Provinces with an English majority have a serious and worrying problem, since the pernicious and galloping rate of assimilation is eating away at francophone communities today. I have distributed recent figures from Statistics Canada.

I did not find a statistical definition of the phenomenon of assimilation, since Statistics Canada never uses this expression, as it is not clear. Instead, the expression "language transfer" is used. This refers to the number of people who speak a language other than their maternal tongue at home.

There is a table entitled: "New Canadian Perspectives", which is published by Canadian Heritage. For instance, in Ontario, in 1971, the rate of language transfer was 30.3 per cent. In 1991, it was 37.2 per cent. In 1996, it was 39.1 per cent. French Canadian out of three in Ontario does not speak his or her mother tongue at home anymore. I have been told that next December new language statistics will be published and we will be able to update our figures.

I have to say in all honesty that I am not optimistic. For instance, 10 per cent of Quebecers transferred to a language other than their mother tongue. In Ontario, that figure stands at nearly 40 per cent.

There is a problem. Minister Dion caused a furor when he raised the issue of exogamous couples. This is when spouses of different backgrounds speak different mother tongues. According to Mr. Dion, this type of situation is an obstacle to speaking one's mother tongue. I will quote part of the speech Mr. Dion gave before the Ontario Bar Association last January 24 in Toronto. He was speaking about exogamous marriages, and I quote:

There is every indication that this trend will increase in the future. In the past, people were isolated because of their language and constrained by their religion, which discouraged interlinguistic marriage. When one of the spouses is a unilingual anglophone, only 13 per cent of children raised in francophone communities outside Quebec learn French.

I am the product of an exogamous marriage. My mother was of Scottish and Irish background and my father was French-Canadian. I had the good luck or misfortune of being born in 1929, during the depression. My father lost everything and I ended up here, in Ottawa, in an orphanage.

The Grey Nuns of the Cross raised me and they did so in French, obviously. My parents' marriage fell apart. There was nothing my mother could do. I received a classical education at Limbourg, which was paid for by the government, by friends and by my grandfather, who felt a moral duty to do so.

In 1966, only 14 per cent of Franco-Ontarians had a grade nine education and 86 per cent of them did not have access to a learning institution to study until grade nine. People became janitors, elevator operators or carpenters. They could not become doctors or lawyers, because they could not afford it. This is what happens when education is not accessible to everyone. Parents told their children: "It is too bad, but you will have to work on a

Parlons maintenant de l'assimilation. Les provinces ayant une majorité anglophone vivent un problème grave et inquiétant, car l'assimilation sournoise et galopante gruge les effectifs de nos communautés francophones aujourd'hui. J'ai des données récentes de Statistique Canada que j'ai fait circuler.

Je n'ai pas trouvé de définition statistique du phénomène d'assimilation car Statistique Canada n'utilise jamais cette expression parce qu'elle n'est pas claire. On parle plutôt de transfert linguistique, c'est-à-dire le nombre de personnes parlant le plus souvent à la maison une autre langue que la langue maternelle.

Vous trouverez un tableau intitulé «Nouvelles perspectives canadiennes», publié par Patrimoine canadien. Par exemple, en Ontario, en 1971, le taux de transfert linguistique était de 30,3 p. 100. En 1991, il était de 37,2 p. 100. Et en 1996, il était de 39,1 p. 100. Un Canadien français sur trois en Ontario ne parle plus sa langue maternelle à la maison. On m'a dit qu'en décembre prochain on aura d'autres statistiques linguistiques et on pourra mettre à jour les données que nous avons.

Je vous dirai franchement que je ne suis pas optimiste. Au Québec, par exemple, 10 p. 100 de la population a fait le transfert linguistique vers une autre langue que la langue maternelle. Chez nous, c'est quasiment 40 p. 100.

Il y a un problème. Le ministre Dion a fait tout un plat avec la question des couples exogames. Il s'agit d'un mariage mixte dans lequel les conjoints ont des langues maternelles différentes, et ceci fait obstacle, selon lui, à la pratique des langues maternelles. J'aimerais citer un extrait de l'allocution de M. Stéphane Dion devant les membres de l'Association du Barreau de l'Ontario, le 24 janvier dernier, à Toronto. Il parle des mariages exogames, et je cite:

Tout indique qu'une telle tendance va s'accroître à l'avenir. Autrefois, l'isolement linguistique et la barrière de la religion faisaient obstacle à de tels mariages interlinguistiques. Or, quand le conjoint anglophone est unilingue, seulement 13 p. 100 des enfants des communautés de la francophonie canadienne hors Québec apprennent le français.

Je suis issu d'un mariage exogame. Ma mère était à la fois d'origine écossaise et irlandaise, mon père était canadien-français. J'ai eu la chance ou la malchance de venir au monde en 1929, en pleine dépression. Mon père a tout perdu et j'ai abouti ici, à Ottawa, dans un orphelinat.

Ce sont les Sœurs grises de la Croix qui m'ont élevé, mais pas en français évidemment. Le mariage de mes parents s'est rompu. Ma mère ne pouvait rien faire. Mon cours classique à Limbourg n'a pas été payé par les fonds publics, mais par des amis et par mon grand-père.

En 1966, seulement 14 p. 100 des Franco-Ontariens terminaient leur neuvième année et 86 p. 100 n'avaient pas accès aux institutions nécessaires pour poursuivre leurs études jusqu'à la neuvième année. On poussait des balais, on conduisait des ascenseurs ou on devenait menuisier. On ne pouvait pas devenir médecin ou avocat parce qu'on n'avait pas les moyens. C'est ce qui arrive lorsque les institutions ne sont pas accessibles à tous.

farm because we need your salary to survive.” I went through that, here, in lowertown. That is the way it was at the time.

Assimilation takes its toll. I could talk for hours about what I went through. I represented the poorest riding in the region for 22 years, the riding with the highest number of labourers, the highest rate of poverty and human misery. I saw houses with dirt floors in the Vanier neighbourhood. This does not go back a century, but only 25 or 30 years.

The shadow of assimilation hangs over us and it concerns me, because there will be repercussions for my country. Some people talk about “the rest of Canada” and Quebec. I hate hearing “the rest of Canada”, as if it were only English. That is not true! Let me share with you some statistics which speak for themselves.

In 1969, I was a school trustee. Following a campaign by the francophone community to get their own schools and the right to French secondary and post-secondary education, the Premier of Ontario, Mr. John Robarts, announced that the provincial government had decided to fund French secondary schools in the region out of government coffers.

At the time, there were private schools in the area which were run by religious orders — including the Soeurs de la Sagesse, who built the Montfort Hospital — and which provided an education for young people who often did not have the means to pay.

I was there and pleased to hear Mr. Robarts say: “From now on, the government will pay for French public schools”. In 1969, there were 1,700 students in Ottawa. In 1972, when the first French school was opened, 7,200 students were eligible. It was astounding. Public school officials said: “You don’t have enough students to justify these expenditures, and even if you did, it would not be achievable, because we do not have the financial resources.” You can still hear the same speech throughout the country today. You hear: “Where numbers warrant.” Since when do you have to count the number of deaf or blind people, or handicapped people, before deciding that they also have rights? Everyone has rights. The aim of Bill S-32 is to widen the scope of section 41 to bring about real change. I have a problem with organizations like Air Canada which do not abide by the law. Bill S-32 would give the legislation some bite.

Federal institutions are more or less paralyzed because of a lack of political will and a weak Official Languages Act which is, to say the least, ambiguous.

[English]

I tried for a number of years to use my limited resources to get a new deal, to get a more generous interpretation of the act, one that would be more receptive to the needs of the community. I failed because I was naive. I admit that. I believed in the government’s commitment, made in 1988, as expressed by Minister Bouchard and his successor, David Crombie, who said almost the same thing in committee. I have the transcript of that meeting. I am not fabricating anything. I really believed him.

Les parents disaient: «C’est dommage, mais tu devras travailler à la ferme parce qu’on a besoin de ton salaire pour survivre.» J’ai vécu cela, ici, dans la basse-ville. C’était la réalité du temps.

L’assimilation fait son travail. Je pourrais vous en parler durant des heures en vous racontant mes expériences. J’ai été député pendant 22 ans pour le comté le plus pauvre de la région, où il y avait le plus grand nombre d’ouvriers, le plus de pauvreté et plus de misère humaine. J’ai vu des maisons avec des planchers de terre dans le secteur de Vanier. Ce que je vous raconte ne date pas d’un siècle, cela fait 25 ans ou 30 ans.

L’assimilation nous guette et cela m’inquiète, parce que c’est mon pays qui va y passer. Certaines personnes disent «the rest of Canada» et le Québec. Cela me choque d’entendre dire que «the rest of Canada», c’est seulement en anglais. Ce n’est pas vrai! Je vais vous faire part de statistiques qui parlent d’elle-même.

En 1969, j’étais conseiller scolaire. Suite à une campagne menée par la communauté francophone qui demandait qu’on lui donne des écoles et qu’on lui permette d’avoir des institutions d’enseignement secondaire et postsecondaire, le premier ministre de l’Ontario, M. John Robarts, a annoncé que le gouvernement de la province avait décidé de financer, à même les fonds publics, l’école secondaire dans la région.

À cette époque, il y avait des écoles privées dans la région où les religieux et religieuses — dont les sœurs de la sagesse qui ont construit l’hôpital Montfort — recevaient les jeunes qui, souvent, ne payaient pas.

J’étais présent et content d’entendre M. Robarts dire: «Dorénavant, on va payer pour les écoles publiques françaises.» En 1969, il y avait 1 700 élèves à Ottawa. En 1972, lors de l’ouverture de notre première école française, 7 200 élèves étaient éligibles. C’était renversant. Les autorités scolaires publiques disaient: «Vous n’avez pas le nombre requis pour justifier de telles dépenses, et même si vous l’aviez, ceci ne serait pas réalisable, car nous n’avons pas les ressources financières.» Ce même discours est tenu présentement par certaines personnes dans le pays. On dit: «Là où le nombre le justifie.» Depuis quand compte-t-on le nombre de personnes sourdes, aveugles ou ayant d’autres handicaps avant de leur donner des droits? On donne des droits à tout le monde. Le projet de loi S-32 a pour but d’étendre la portée de l’article 41 afin qu’il apporte de vrais changements. Cela me cause problème quand je vois des institutions comme Air Canada ne pas se conformer à la loi. Le projet de loi S-32 vise à donner du mordant à la loi.

Les institutions fédérales sont en quelque sorte paralysées, faute de volonté politique et faute d’une Loi sur les langues officielles qui manque de mordant, et qui est, à tout le moins, ambiguë.

[Traduction]

Pendant des années, j’ai travaillé avec mes moyens limités pour obtenir une nouvelle entente, une interprétation plus généreuse de la loi, qui serait plus réceptive aux besoins de la communauté. J’ai échoué par naïveté, je le reconnais. J’ai cru en l’engagement pris par le gouvernement en 1988, et exprimé par le ministre Bouchard et son successeur, David Crombie, qui ont dit la même chose en comité. J’ai la transcription de cette réunion. Je n’invente rien. J’ai vraiment cru ce qu’il disait. Même si j’étais le porte-parole de

Although I was the official opposition spokesperson for official languages at the time, I believed the government. I worked hard in connection with Bill C-72 and I even tried to put forward some amendments. I had a tough time. There were 40 Liberals in the House and 212 Conservatives, a majority that had the power to do what they did.

However, I convinced my colleagues in caucus to support that bill. Jean Chrétien was a member of that caucus as were many others, such as Sheila Copps. They know what I am talking about. They lived through that with me.

I have nothing against the political aspects of this, I am simply saying that our institutions are not receiving the leadership that they need at this time. Perhaps they never will.

Raymond Hnatyshyn, the Minister of Justice at the time, appeared before our Senate committee and told us that proposed section 41 was declaratory, that it did not oblige the government to do anything but, rather, that it explained the intentions of the government.

Honourable senators know that I am not a lawyer so, in clarifying the meaning of section 41, I am using political rather than judicial terminology. Since 1988 when I voted for the bill, I have firmly believed that section 41 is executory and imperative. I believed that the courts would interpret this section and, in doing so they would, as they usually do, rely on testimony at the time of the adoption of the bill. However, I have not had an opportunity to appear before the courts. They will not hear us.

Part VII of the act is excluded from the judicature. Section 77 does not allow the Commissioner of Official Languages to go to court. That is more specific.

I have often wondered why the minorities have not made the claim in court that they are being assimilated at a critical rate, that they do not have the necessary institutions to deal with this, and asked for help to survive. All of that would be in the interest of making the country a little better. None of that has happened.

For the last 30 years, however, I do admit that we have had three or four education programs. Senator Joyal is familiar with those because he was the minister responsible for a program dealing with education and support of communities. I believe that only one new program has been introduced since 1988. We need more action.

I have researched this project; I have consulted experts in this field; and I have racked my brain. I have concluded that we must take some political action, and that is why I have introduced Bill S-32.

[Translation]

You all know that I want to see the creation of a Standing Senate Committee on Official Languages. I honestly feel that it is essential and urgent to strike such a committee.

I have to admit that the Joint Standing Committee on Official Languages has done good work recently. This committee, as all joint committees, is not a legislative committee, but rather an administrative committee. It studies the way legislation is applied.

l'opposition officielle pour les langues officielles, à l'époque, j'ai fait confiance au gouvernement. J'ai beaucoup travaillé sur le projet de loi C-72 et j'ai même essayé de présenter des amendements. Ce n'était pas facile. Il y avait 40 libéraux à la Chambre, contre 212 conservateurs, soit une majorité qui avait le pouvoir de faire ce qu'elle a fait.

Mais en caucus, j'ai convaincu mes collègues de voter pour le projet de loi. Jean Chrétien était membre du caucus, comme beaucoup d'autres, notamment Sheila Copps. Ils savent de quoi je parle. Ils l'ont vécu avec moi.

Je n'ai rien contre les aspects politiques de la question, je dis simplement que nos institutions n'ont pas actuellement de leaders à suivre. Peut-être qu'il n'y en aura jamais.

Raymond Hnatyshyn, alors ministre de la Justice, a comparu devant notre comité du Sénat et nous a dit que l'article 41 qui est proposé était déclaratoire, qu'il ne représentait pas d'obligation pour le gouvernement mais ne faisait qu'expliquer ses intentions.

Les honorables sénateurs savent que je ne suis pas avocat et en vous parlant du sens de l'article 41, je me servirai plutôt de terminologie politique que juridique. Depuis que j'ai voté en faveur de ce projet de loi en 1988, je crois fermement que l'article 41 est exécutoire et impératif. Je croyais que les tribunaux interpréteraient cet article et qu'en le faisant, selon leur habitude, ils se fonderaient sur les témoignages donnés au moment de l'adoption du projet de loi. Je n'ai toutefois pas eu l'occasion de comparaître devant les tribunaux: ils ne nous entendront pas.

La partie VII de la loi n'est pas assujettie au pouvoir judiciaire. L'article 77 ne permet pas au commissaire aux langues officielles de s'adresser aux tribunaux. C'est plus précis.

Je me suis souvent demandé pourquoi les minorités n'ont pas déploré devant les tribunaux l'assimilation qui les décime, le manque d'institutions auxquelles elles peuvent avoir recours pour des problèmes de ce genre, pourquoi elles n'ont pas demandé d'aide pour survivre. Si elles l'avaient fait, notre pays se porterait mieux. Rien de cela ne s'est produit.

Je reconnais que depuis 30 ans, toutefois, nous avons eu trois ou quatre programmes d'éducation. Le sénateur Joyal les connaît bien puisqu'il était le ministre responsable d'un programme portant sur l'éducation et le soutien aux communautés. Je crois qu'un seul nouveau programme a été mis sur pied depuis 1988. Il faut davantage de mesures concrètes.

J'ai fait des recherches sur ce projet; j'ai consulté des experts; et j'ai longuement réfléchi. J'ai conclu qu'il faut prendre des mesures politiques et c'est pourquoi j'ai présenté le projet de loi S-32.

[Français]

Vous connaissez tous mon désir qu'on mette sur pied un Comité sénatorial permanent des langues officielles. Je crois sincèrement qu'il est essentiel et pressant d'avoir un tel comité.

J'avoue que le Comité mixte permanent des langues officielles fait un bon travail depuis quelque temps. Ce comité, comme tous les comités mixtes, n'est pas un comité législatif, mais un comité administratif. Il s'intéresse à la façon dont la loi est appliquée.

It is interpreted by the courts, but its application is a matter for the ombudsman to look into. The Official Languages Commissioner produces reports and tables a report every two years.

The report outlines difficult situations. I am not advocating the abolition of the Joint Committee on Official Languages; I am simply saying that section 88 of the Official Languages Act calls for a standing Senate, House or joint committee of both chambers. I am asking for the creation of a Senate committee.

[English]

In 1988, a special committee of both Houses studied the act. It was not possible to send this bill to the joint official languages committee at that time, although it had existed since 1979. Senator Joyal, Senator De Bané and I asked Joe Clark for a Senate committee on official languages. I have never understood why this institution of Parliament has not had a committee on official languages since the Senate's preoccupation is regional questions and minority rights. I am confident that before I leave this place there will be one.

The Chairman: Senator Gauthier, I am giving you a great deal of leeway but I must ask you to speak to the bill.

[Translation]

Senator Gauthier: This bill is important, because it responds to a need. First, the need to clarify the legislation; second, the need to confirm that Parliament is listening to linguistic communities; third, the need to proceed with the formal commitment made in 1988 and to do everything to encourage the growth of minority language communities; and lastly, the need to foster their development.

This open and enlightened vision calls for more tolerance and generosity, rather than court action to settle disputes.

The courts have not yet ruled on the scope of section 41 and on whether it is binding. I might add that there are other important reasons which prevent this section from being "legally enforceable".

First, section 41 is too vague and is probably political. Indeed, that is what the minister wrote to me in a letter. The section is not executory, it is political. Second, there is no recourse under Part X of the Official Languages Act for violations to Part VII. Third, the Official Languages Commissioner cannot be asked to intervene either, since this is not provided for under section 77, and in any case, the commissioner could not intervene, since Part VII is excluded from section 77(1). It is a little complicated, but that is the way it is. However, an individual or a group of individuals could make an application before the Federal Court, Trial Division. But they would need deep pockets — basically an endless supply of money — as well as various smart lawyers and infinite patience.

Elle doit être interprétée par les tribunaux, mais son application relève de l'ombudsman. C'est le commissaire aux langues officielles qui fait les rapports, et il dépose un rapport tous les deux ans.

On trouve dans ce rapport des situations difficiles. Je ne préconise pas l'abolition du comité mixte des langues officielles, je dis simplement que l'article 88 de la Loi sur les langues officielles prévoit qu'il doit y avoir un comité permanent au Sénat, à la Chambre des communes, ou bien un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Je demande un comité sénatorial.

[Traduction]

En 1988, un comité spécial mixte a étudié la loi. Il n'était pas possible à l'époque de saisir le Comité mixte des langues officielles d'un tel projet de loi, même si ce comité existait depuis 1979. Le sénateur Joyal, le sénateur De Bané et moi-même avions demandé à Joe Clark de créer un comité du Sénat sur les langues officielles. Je n'ai jamais compris pourquoi cette institution du Parlement n'a pas de comité sur les langues officielles étant donné que le Sénat s'occupe de questions régionales et de droits minoritaires. J'ai la conviction qu'il y en aura un avant que je m'en aille.

La présidente: Sénateur Gauthier, je vous donne tout le temps que vous voulez mais je dois vous demander de vous en tenir au projet de loi.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Ce projet de loi est important, car il procède de la nécessité, premièrement, d'assurer une meilleure interprétation de la loi; deuxièmement, d'affirmer que le Parlement est à l'écoute des communautés linguistique; troisièmement, de mettre de la volonté à l'engagement formel de 1988 en vigueur et d'utiliser toutes les mesures nécessaires pour favoriser l'épanouissement des communautés linguistiques vivant en milieu minoritaire; et finalement, d'assurer leur développement.

Cette vision ouverte et éclairée fait appel à plus de tolérance et de générosité et non pas à plus de recours devant les tribunaux pour régler les différends.

Les tribunaux n'ont pas encore eu à se prononcer sur la portée de l'article 41, à savoir s'il était de nature exécutoire. Je souligne que d'importantes raisons à retenir empêchent la «judiciarisation» de cet article.

Premièrement, l'article 41 est trop vague et probablement politique. C'est d'ailleurs ce que le ministre m'a dit dans une lettre. Ce n'est pas exécutoire, c'est politique. Deuxièmement, aucun recours n'est prévu à la partie X de la Loi sur les langues officielles pour un manquement à la partie VII. Troisièmement, on ne peut demander à la commissaire aux langues officielles d'intervenir non plus, car l'article 77 ne prévoit pas cette éventualité, et celle-ci ne pourrait agir de toute façon, puisque la partie VII est exclue de l'article 77(1). C'est un peu compliqué, mais c'est la réalité. Enfin, un individu ou un groupe d'individus pourrait déposer un recours devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Pour ce faire, ils leur faudrait des ressources financières importantes — quasiment des poches sans

I am not sure that we would find satisfaction, since the courts do not waste their time drafting clear and specific legislation. That is not their job. They have the wisdom of their profession and they leave those problems to politicians. That is the way it works, and I understand that.

[English]

I would not be surprised if the government did not support the parliamentary initiative. In fact, the Minister of Canadian Heritage told me quite plainly in a letter dated November 30, 2001 that she is afraid that the effect of Bill S-32 would be to fan the flames in the linguistic communities and that this might raise expectations and cause problems for the government. Those are her words.

[Translation]

The President of the Privy Council and the minister responsible for the coordination of the official languages file coordinates the departments of Justice and Canadian Heritage and Treasury Board. Mr. Dion, at a meeting in my office on December 19 last, told me once again that he had concerns about this bill because, in his view, it would bring about more involvement by the courts. In other words, the courts would be asked to interpret the legislation and its application more frequently. I do not understand his reasoning, but that is what he told me.

But there is something I must confess. When I said I did not understand his reasoning, that is not quite true. I know why. The Contraventions Act was contested before the courts. Judge Blais ruled that, in matters involving federal lands, the federal government could not transfer obligations onto the provinces without sidestepping the law. What does this mean? It means that you cannot issue a fine on federal lands, such as airports, parks or even oceans. If you do so, you transfer responsibility to the provinces through devolution.

Six provinces are involved: Quebec, Ontario, Manitoba, Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island. They have until March 23 next to solve the problem. Otherwise, according to Judge Blais, the law will become void. This probably means that we will go back to the old system. The RCMP will start issuing fines. Court case loads will increase. It will become impossible. So what are we to do?

In my view, we should strengthen Part VII of the act. The rights enshrined in the Constitution should be reflected in the Official Languages Act. The way I see it, section 41 allows the government to use its "spending power" to protect, promote, develop and help minority official language communities to flourish. I am not alone in thinking this. The commitments made by the federal government with regard to this section should not be perceived as merely being empty promises, because they are not. I have important documents in my office which confirm that my position is supported by legal experts, by people who are familiar with the law and in whose opinion section 41 is binding, and who feel that federal institutions will have to abide by the law.

fond —, des conseillers juridiques très habiles et, en plus, une patience d'ange.

Je ne suis pas certain qu'on y trouverait satisfaction, car les tribunaux ne perdent pas leur temps à faire des lois claires et précises. Ce n'est pas leur travail. Ils ont la sagesse de la profession et ils laissent ces problèmes aux politiciens. C'est bien comme cela et je le comprends.

[Traduction]

Je ne serais pas surpris si le gouvernement ne soutenait pas cette initiative parlementaire. D'ailleurs, la ministre du Patrimoine canadien m'a dit très franchement dans sa lettre du 30 novembre 2001 qu'elle craint que le projet de loi S-32 ait pour effet de semer la discorde dans les communautés linguistiques et qu'une telle mesure suscite des attentes et cause des problèmes au gouvernement. Ce sont ses paroles.

[Français]

Le président du Conseil privé et ministre responsable de la coordination du dossier des langues officielles coordonne les ministères de la Justice et du Patrimoine canadien et le Conseil du Trésor. M. Dion, lors d'une rencontre à mon bureau, le 19 décembre dernier, m'a confié encore une fois qu'il était inquiet face à ce projet de loi, car, selon lui, cette loi augmentera la judiciarisation. En d'autres termes, les tribunaux seront appelés à interpréter la loi et son application plus fréquemment. Je ne sais sur quelles bases il fonde ses dires, mais c'est ce qu'il m'a dit.

Je peux vous faire un aveu. Quand je dis que je ne sais pas pourquoi il l'a dit, ce n'est pas tout à fait vrai. Je sais pourquoi. La Loi des contraventions a été contestée devant les tribunaux. Le juge Blais a dit qu'on ne pouvait pas, sur les terres fédérales, transférer des obligations du gouvernement fédéral à celui des provinces sans s'exposer à être en défaut de la loi. Qu'est-ce que cela veut dire? Vous ne pouvez pas émettre une contravention sur des terrains fédéraux tels les aéroports, les parcs ni même les océans. Si vous le faites, vous le transférez aux provinces par le phénomène de dévolution vers une province.

Six provinces sont affectées: le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Or, ils ont jusqu'au 23 mars prochain pour régler le problème. Autrement, la loi sera nulle, d'après le juge Blais. Cela signifie probablement qu'on retourne au vieux système. C'est la Gendarmerie royale qui va commencer à donner des contraventions. Les tribunaux vont encore devenir surchargés. Cela va être impossible. Que doit-on faire alors?

D'après moi, on donne du mordant à la partie VII de la loi. On permet que les droits enchâssés dans la Constitution se reflètent dans la Loi sur les langues officielles. L'article 41, selon mon interprétation, permet au gouvernement d'utiliser son «pouvoir de dépenser» pour protéger, promouvoir, développer et aider les communautés de langue officielle en milieu minoritaire à s'épanouir. Je ne suis pas le seul à penser cela. Les engagements du gouvernement fédéral vis-à-vis cet article ne doivent pas être perçus comme des vœux pieux, car ils ne le sont pas. J'ai de la documentation importante dans mon bureau qui confirme que ma position est appuyée par des juristes, des gens qui ont une certaine connaissance de la loi et qui ont écrit que l'article 41 est

[English]

I have concluded that we must adopt Bill S-32 for the following reasons.

[Translation]

If the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs concludes that something must be done, if it is true that the courts are staggering under the weight of complaints — this is what they have told us — and if it is also true that the government will reject, or will not be in a position to support, Bill S-32 — I do not know, but I think that is what is going to happen — as it is currently worded, for the reasons I have just explained or listed, the committee could produce a report for the Senate.

The report could explain the ambiguity of section 41, the problems it is causing us and recommend that the government invoke its right to refer matters to the Supreme Court, and ask the Supreme Court for a clear and precise legal interpretation of section 41. If that happens, legislators would have every reason in the world to clarify the issue and implement an Official Languages Act which is fairer and more equitable for minority official language communities. By the way, I am open to questions if there is any time left.

Senator Beaudoin: I must, at the outset, congratulate Senator Gauthier, who, besides exhibiting his customary patience, has brought before us an issue which is extremely interesting but not quite as thorny as one might think. I agree that clause 41 is binding and imperative. It is an important piece of legislation and the legislator was not being frivolous. I have always felt that it was imperative. If I understand correctly, you are saying that, either the government or, I don't know, perhaps the legal system, have not understood, and it is not before the courts at this time, but the courts should deal with this, at whatever cost. That is the thrust of my question. There has been neither a referral, nor a trial, and this has not yet gone before the courts. You say that, legislatively, clause 41 will be amended. And if I read clause 41, it is even clearer than the present clause 41. It is imperative. But you are suggesting that this might be referred to the Supreme Court. That is often done in our committee, sometimes successfully, and sometimes not. I can tell you from the outset that I am convinced that something must be done, and that what you are suggesting is more explicit than the existing clause 41. I would like to know what you think; should we only deal with the bill that we have before us, or should we consider other possibilities in our report? I don't know what my colleagues will have to say — I have some idea, and there are many aspects —, but are you most in favour of an amendment, rather than having the government refer this to the Supreme Court of Canada?

Senator Gauthier: I feel that clause 41 deals with the issue: how do we proceed? This can also be found in clauses 42, 43, 44 and 45. Those clauses might have to be

exécutoire et qu'il va falloir que les institutions fédérales obéissent à la loi.

[Traduction]

J'en ai conclu que nous devons adopter le projet de loi S-32 pour les raisons que voici.

[Français]

Si le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles conclut qu'il faut faire quelque chose, s'il est vrai que les tribunaux sont surchargés de plaintes, — c'est ce qu'on nous dit — s'il est également vrai que le gouvernement ne voudra pas ou ne pourra pas accepter le projet de loi S-32 — je ne sais pas, j'anticipe — dans sa forme actuelle, pour les raisons que je viens de vous expliquer ou d'énumérer, le comité pourrait faire un rapport au Sénat.

Dans ce rapport, il pourrait expliquer l'ambiguïté de l'article 41, les difficultés que cela nous cause, recommander au gouvernement d'utiliser son droit par renvoi à la Cour suprême, et demander à la Cour suprême une interprétation juridique claire et précise de l'article 41. Il en résulterait que le milieu législatif aurait toutes les raisons d'éclaircir son discours et de mettre en place une Loi des langues officielles plus juste et plus équitable pour les communautés de langue officielle vivant en milieu minoritaire. En passant, je suis prêt à répondre à des questions s'il y a du temps.

Le sénateur Beaudoin: Je dois, au départ, féliciter le sénateur Gauthier, qui, en plus de manifester une patience légendaire, a présenté devant nous un problème extrêmement intéressant et qui n'est pas aussi difficile qu'on le dit. Je suis d'accord avec vous que l'article 41 est exécutoire et impératif. C'est une loi importante et le législateur ne parle pas pour rien dire. J'ai toujours cru que c'était impératif. Si je comprends bien, vous me dites qu'on n'a pas réussi à convaincre le gouvernement, je ne sais pas, ou bien la justice, et que ce n'est pas devant les tribunaux actuellement, mais que cela devrait être devant les tribunaux, peu importe le coût. C'est l'objet de ma question. Jusqu'ici, cela n'a pas conduit à un renvoi, ni à un procès, et n'est pas encore devant les cours de justice. Vous dites alors que, sur le plan législatif, on fera un amendement, et l'article 41 sera amendé. Et si je lis l'article 41, c'est encore plus clair qu'au présent article 41. C'est impératif. Mais là, vous suggérez aussi la possibilité d'un renvoi à la Cour suprême. On fait souvent cela dans notre comité, parfois avec succès, parfois sans succès. Je peux vous dire tout de suite que je suis convaincu qu'il faut faire quelque chose, et que l'article que vous proposez est encore plus clair que l'article 41 actuel. Je voudrais connaître votre position, à savoir si on devrait uniquement se concentrer sur le projet de loi qui est devant nous, ou si on devrait aussi envisager d'autres possibilités dans notre rapport? Je ne sais pas ce que mes collègues vont dire — j'en ai une assez bonne idée, et il y a plusieurs aspects —, mais est-ce bien l'amendement que vous favorisez d'abord et avant tout, plutôt qu'un renvoi de la part du gouvernement à la Cour suprême du Canada?

Le sénateur Gauthier: L'article 41, d'après moi, traite de la question: comment fait-on cela? On trouve aussi cela dans les articles 42, 43, 44 et 45. Peut-être qu'il faudrait apporter des

amended; they clearly indicate the obligations incumbent upon the Secretary of State. There is a list of these in clause 43. If you read clause 43(1), for example:

The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that minister considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society and [...]

There is a whole list of things that must be done. The important words in this clause — and lawyers are the ones who told me this — are: “shall take such measures as that minister considers appropriate”.

Senator Beaudoin: We agree on that.

Senator Gauthier: Perhaps that should be changed. Perhaps adopting the positive steps taken in New Brunswick would be better than the measures that you deem necessary and that already exist in the current act. As I said earlier, Bill S-32 does not solve the problem in its entirety, but it is a good start. But if I can initiate a debate, I would be happy to have you call the witnesses who will support me in my initiative.

Senator Beaudoin: It is because this case is closer to that of Mr. Forest who, in 1979, went before the Manitoba courts to plead that section 23 of the Manitoba Act was mandatory and not simply directory. He lost on all counts. I will always remember him coming to visit me here in Ottawa and asking me for my opinion. I told him that it was clearly mandatory. He agreed with me, but he lost the case. I told him he would win if he went to the Supreme Court, and that is indeed what happened. I am pleased to see that we are discussing it today. The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs can submit a report and say either yes or no.

We will not win until the Supreme Court has ruled on the mandatory character of clause 41.

Senator Gauthier: You are absolutely right. I knew Mr. Georges Forest well. It cost him \$70,000 in legal expenses. There was no court challenge program at the time. It was following this Supreme Court case that the then Minister of Justice, Mr. Basford, acting on orders from Mr. Trudeau, set up the Court Challenge Program. Georges Forest was instrumental in having this measure set in place. His legal costs ruined him. He died destitute. He spent his entire life savings on it.

Senator Beaudoin: You have long since convinced me of the legal aspects. Clause 41 is mandatory. Unfortunately, some people do not feel that way and they are entitled to their opinion. I agree that you should call upon Parliament to help you in this matter, which will find its way to the Supreme Court someday. There are two stages left. I do not foresee any problems, though some people will have to be convinced. The Supreme Court will have to rule on this. You are telling us that it is mandatory. I wholeheartedly agree with you. I have nothing else to add.

modifications à ces articles qui, d'après moi, indiquent clairement les obligations du secrétaire d'État. Il y a toute une liste à l'article 43. Si vous regardez à l'article 43(1), par exemple:

Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et [...]

On énumère toute une série de choses qu'il doit faire. Les mots importants dans cet article — ce sont des avocat qui me m'ont dit cela — ce sont: «prend les mesures qu'il ou elle estime indiquées».

Le sénateur Beaudoin: On est d'accord là-dessus.

Le sénateur Gauthier: Il faudrait peut-être changer cela. Peut-être que prendre les mesures positives du Nouveau-Brunswick serait mieux que les mesures que vous estimez nécessaires et qui sont dans la loi actuelle. Comme je l'ai dit au début, le projet de loi S-32 n'est pas la réponse complète au problème, c'est un commencement. Mais si je peux lancer un débat, et si vous pouvez inviter des témoins qui vont m'appuyer dans mon initiative, je vais être bien content.

Le sénateur Beaudoin: C'est parce que ce cas-ci correspond un peu au cas de M. Forest qui, en 1979, est allé devant toutes les cours du Manitoba pour plaider que l'article 23 de la loi du Manitoba était impératif et non pas purement indicatif. Il a perdu partout. Je me rappellerai toujours qu'il est venu me voir ici à Ottawa et il m'a demandé ce que j'en pensais. J'ai dit que cela m'apparaissait clair que c'était impératif. Il était d'accord, mais il avait perdu partout. Je lui ai dit qu'il gagnerait à la Cour suprême, et c'est ce qui est arrivé. Que ce soit ici aujourd'hui, je trouve cela très bien. Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles peut faire un rapport et dire oui, ou bien dire non.

Tant que la Cour suprême ne se sera pas prononcée sur la valeur impérative de l'article 41, on n'aura pas gagné.

Le sénateur Gauthier: Vous avez entièrement raison. J'ai bien connu M. Georges Forest. Cela lui a coûté 70 000 \$ pour plaider devant les tribunaux. Il n'y avait pas de programme de contestation judiciaire. C'est à la suite de cette cause à la Cour suprême que le ministre de la Justice, M. Basford, selon les directives de M. Trudeau, a mis en place un programme de contestation judiciaire. C'est Georges Forest qui a occasionné cette mesure. Il s'est mis dans la rue avec ces dépenses. Il est mort sur la paille. Toutes ses économies y ont passé.

Le sénateur Beaudoin: Sur le plan strictement juridique, cela fait longtemps que vous m'avez convaincu. L'article 41 est impératif. Malheureusement, des gens pensent le contraire et c'est leur droit de penser le contraire. Je suis d'accord que vous fassiez appel au Parlement pour vous aider dans cette lutte, qui va finir à la Cour suprême un jour. Il reste deux autres étapes à franchir. Je ne vois pas de problèmes, sauf qu'il faut convaincre les gens. La Cour suprême aura à se prononcer. Vous êtes devant nous pour dire que c'est impératif. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je n'ai rien à ajouter.

Senator Fraser: As for the CRTC, I would say that they are blindly stupid and foolish. It applies to us as well. For example, in the remote regions of Quebec, CNN is available on cable but we cannot get Newsworld. How logical is that?

You said that in Quebec, 10 per cent of the population no longer speaks its mother tongue at home. In fact, it is 10 per cent of the anglophone population of Quebec which does not speak its mother tongue at home. Among the francophones, it is 1 per cent.

Senator Rivest: Ten per cent of anglophones?

Senator Fraser: Believe it or not, that is the case. A number of francophones refuse to believe it.

Senator Rivest: I am a francophone who does not believe it.

Senator Fraser: I have known this for some time. It is only a detail. I know that your figures are always accurate and I admire you for that.

I would like the federal government to be forced to act to protect the interests of minority communities. This seems obvious to me. As to the scope of your amendment, when we say that the federal government takes the necessary steps to ensure the growth and development of minorities, this seems rather a broad statement. The federal government cannot control all of the factors. The federal government cannot take care of everything. How far are you willing to go in the wording of your proposal?

Senator Gauthier: The present wording of clause 41 says that the government is committed. When I undertake to do something, I keep my promise. I was told: Mr. Gauthier, this does not mean "to commit" the way you understand it. The ministers of Justice — I have all of this in writing in my office — have told me just about the same thing whenever I have written to them. I wrote to Mr. Cauchon recently in order to find out what his position was. Ms. McLellan, on two occasions, told me that it was a political provision and not a legal one. I told her that the provision had no teeth. I cannot go before the courts to challenge this. I wanted to have the word "commit" deleted because it causes a problem. It will be deleted and replaced by necessary measures. I could have added the word "positive", but I did not do so.

Senator Fraser: My question goes to the heart of the matter. I did not speak to Cabinet. It is conceivable that if the government were to decide after the fact that it was only declaratory, it might be because they have realized that in being directory, it becomes so broad that it could potentially eat up the entire federal budget, for example. That is only hypothetical. I would like to know what you think.

Senator Gauthier: We have been very open as to the reason why. We are politicians. When we draft policy, it must be broad, and we must do our best to avoid being discretionary. When it comes to regulations, the opposite applies, as they are discretionary. There is no doubt about that.

Le sénateur Fraser: Pour ce qui est du CRTC, sachez que sa stupidité et sa bêtise sont daltoniennes. Cela s'applique à nous aussi. Par exemple, au Québec profond, on peut recevoir par câble le réseau CNN mais pas le réseau Newsworld. Cherchez la logique!

Vous avez dit dans votre témoignage qu'au Québec, 10 p. 100 de la population ne parle plus sa langue maternelle à la maison. En fait, c'est 10 p. 100 de la population anglophone du Québec qui ne parle plus sa langue maternelle à la maison. Chez les francophones, c'est 1 p. 100.

Le sénateur Rivest: Dix pour cent chez les anglophones?

Le sénateur Fraser: Oui, croyez-le ou non. Beaucoup de francophones ne veulent pas le croire.

Le sénateur Rivest: Je suis un francophone qui ne le croit pas.

Le sénateur Fraser: Je le sais depuis longtemps. C'est seulement une précision. Je sais que vous avez l'habitude d'être précis dans vos chiffres et je vous admire pour cela.

Je voudrais que le gouvernement fédéral soit obligé d'agir dans l'intérêt des communautés minoritaires. Il me semble que c'est clair et évident. Quant à la portée de votre amendement, lorsqu'on dit que le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités, cela me semble assez vaste. Beaucoup de facteurs échappent au gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral ne peut pas tout contrôler, ni tout rectifier. Jusqu'où êtes-vous prêt à aller dans la formulation de votre proposition?

Le sénateur Gauthier: Le libellé actuel de l'article 41 dit que le gouvernement s'engage. Quand je m'engage dans quelque chose, je tiens parole. On m'a dit: M. Gauthier, cela ne veut pas dire «engage» dans le sens que vous le comprenez. Les ministres de la Justice — j'ai tout cela par écrit à mon bureau — m'ont répété presque le même discours à chaque fois que je leur ai écrit. J'ai écrit à M. Cauchon récemment pour savoir quelle était sa position. Mme McLellan, à deux reprises, m'a dit que c'était une disposition politique et non juridique. Je lui ai dit qu'il n'y avait pas de mordant dans cette disposition. Je ne peux pas aller devant les tribunaux pour contester. J'ai voulu faire enlever le mot «engage» puisque cela cause problème. On va l'enlever et on va le remplacer par des mesures nécessaires. J'aurais pu ajouter le mot «positif» mais je ne l'ai pas fait.

Le sénateur Fraser: Ma question vise le cœur de la chose. Je ne suis pas allée au conseil des ministres. Il est concevable que si le gouvernement a décidé après coup que c'était juste déclaratoire, c'est justement parce qu'il se rendait compte que devenu exécutoire, c'était tellement vaste que cela pourrait à la limite absorber tout le budget fédéral, par exemple. C'est une hypothèse que j'avance. Je voudrais vos commentaires à ce sujet.

Le sénateur Gauthier: Nous avons été très ouverts quant au pourquoi. Nous sommes des politiciens. Quand on écrit des politiques, il faut que ce soit large, il faut que ce soit le moins possible discrétionnaire. Quand il s'agit d'un règlement, c'est le contraire, il est discrétionnaire. Il n'y a aucun doute à ce sujet.

When I tell you, Senator Fraser, that we are going hunting or to watch a hockey game, that is an objective. How we will get there, whether we will walk, ski, ride a bike, take a train or a bus, well, we can argue about that. We might argue for weeks on which method to use. Clause 41 is not clear when it says that the government is committed.

[English]

If you commit to something in English, I know you would keep your word. However, the lawyers in the Department of Justice have advised their ministers not to get involved in this, because it is not a justiciable matter. I hope I gave the honourable senator some insight.

Senator Fraser: As we proceed in our study of this bill, I should like to have a legal opinion before the committee.

The Chairman: We have a long list of witnesses, and we will be hearing legal opinions.

Senator Grafstein: I would commend Senator Gauthier for raising important and complex issues that require clarification and support. I support his initiative. My question, however, is: How can we support an initiative that is obviously in the public interest, but which is focused on responding to the wrongs that must be corrected? How will a remedy be developed to solve an obvious public deficit?

I understand Senator Gauthier's deployment of section 16(3) of the Constitution, which says that nothing in the Charter limits the authority of Parliament or the legislature to advance the equality, status or use of English and French. That is clear. However, it becomes a little more difficult for me when he seeks to deploy subsection 16(1), which is limited to equal status, rights and privileges in all institutions of Parliament.

Dealing with the latter point, institutions of the Parliament and Government of Canada, does the honourable senator desire to ensure that the ambit of his rights, which he is trying to support or affirm, extends to the federal government in all of its activities including, in addition to Parliament itself, Crown corporations, regulatory institutions, and so on? Is that the purpose of enlisting both subsections 16(1) and 16(3)?

Senator Gauthier: I understand what my honourable friend means when he uses the word "complex". He is not using the term "complicated." A pile of stones may be a complicated pile of stones. It becomes complex when it is put together to construct building.

I am doing what I think is appropriate. I am using subsections 16(1) and 16(3) of The Constitution Act, 1982 as a basis for arguing that it calls for the basic fundamental rights of this country, as outlined in those subsections, to be obeyed or complied with.

Senator Grafstein: I understand that.

Let us turn to your proposal. I take it that you are suggesting we move from a discretionary section — because the Government of Canada is committed to decide what they want to do when they

Quand je vous dis, sénateur Fraser, qu'on va aller à la chasse ou à une partie de hockey, c'est un objectif. Comment on va y aller, à pied, en skis, en vélo, en train, en autobus, là-dessus, on peut se chicaner. On pourrait avoir un différend pendant des semaines sur les moyens à prendre. L'article 41 n'est pas clair pour dire que le gouvernement s'engage.

[Traduction]

Si vous vous engagez à quelque chose en anglais, je sais que vous allez tenir parole. Cependant, les avocats du ministère de la Justice ont conseillé à leurs ministres de ne pas se mêler de cela étant donné que ce n'est pas justiciable. J'espère avoir éclairé quelque peu l'honorable sénateur.

Le sénateur Fraser: Dans le cours de notre étude de ce projet de loi, j'aimerais que le comité entende une opinion juridique.

La présidente: Nous avons une longue liste de témoins, et nous allons entendre des avis juridiques.

Le sénateur Grafstein: Je félicite le sénateur Gauthier d'avoir soulevé des questions importantes et complexes qui nécessitent clarification et méritent notre appui. Je me range derrière lui. J'ai cependant une question: Comment pouvons-nous soutenir une initiative qui répond de toute évidence à l'intérêt public mais qui vise à corriger des torts qui ne peuvent plus durer? Comment allons-nous créer des mesures de redressement pour combler cette lacune évidente dans la politique gouvernementale?

Je comprends que le sénateur Gauthier invoque le paragraphe 16(3) de la Constitution, qui dit que rien dans la Charte ne limite le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. C'est clair. Cependant, j'ai un peu plus de difficulté à comprendre lorsqu'il invoque le paragraphe 16(1), qui ne traite que du statut et des droits et privilèges égaux quant à l'usage des langues officielles dans les institutions du Parlement.

À ce sujet, c'est-à-dire les institutions du Parlement et le gouvernement du Canada, l'honorable sénateur désire-t-il s'assurer que les droits qu'il cherche à consolider ou affirmer s'appliquent au gouvernement fédéral dans toutes les activités qu'il mène, y compris, outre le Parlement lui-même, les sociétés d'État, les autorités chargées de la réglementation et ainsi de suite? Est-ce la raison pour laquelle il invoque les paragraphes 16(1) et 16(3)?

Le sénateur Gauthier: Je comprends ce que veut dire mon honorable collègue lorsqu'il emploie le mot «complexe». Il n'emploie pas le mot «compliqué». Un tas de pierres peut être un tas de pierres compliqué. Il devient complexe lorsqu'on essaie de bâtir une maison.

Je fais ce que je crois utile de faire. J'invoque les paragraphes 16(1) et 16(3) de la Loi constitutionnelle de 1982 pour faire valoir les droits fondamentaux que nous avons dans notre pays, qui sont énoncés dans ces paragraphes, et qui doivent être respectés.

Le sénateur Grafstein: Je comprends.

Revenons-en à votre projet de loi. Si je comprends bien, vous voulez que nous délaissions un article discrétionnaire — étant donné que le gouvernement du Canada s'engage à décider ce qu'il

want to do it, but it is permissive as opposed to mandatory — to a section which includes the words “shall take”, which would make it mandatory. Is that your purpose?

Senator Gauthier: I hope that the new wording will make it executory or, as you say, mandatory. We are on the same wavelength. Some people argue that it is declaratory. That is not how I understood it in 1988, and nor did many others who were there.

Senator Grafstein: I am asking you these questions because I hope that, when we get legal advice from the department and the government, we will be able to focus on how they view the mandatory obligations under existing acts and under your proposal. That will help lay the groundwork.

A basic principle of law that students learn in law school is not very complicated. It is *ubi jus, ibi remedium*, which means, “Where there is a right, there lies a remedy.” You are trying to establish a clear-cut right, pursuant to section 16(3), which deals with deals with equality of status of use of English in the language, so that people who do not achieve, under section 15(1), equality before and under the law and the right to protection and benefit of the law without discrimination — that being the equality right — have a clear-cut remedy.

Is that the purpose of your bill?

Senator Gauthier: Yes, the purpose of the bill is exactly that. It says in the summary, “...clarify the scope of section 41 of that Act in the manner most apt to ensure the attainment of its object.”

Senator Grafstein: We are in total agreement with what you want to accomplish. The question is the best methodology to accomplish it.

Dealing with the government’s fear, of which I have heard and which has been addressed by Senator Fraser, it is called the paralysis of activity, that is, the decision to do nothing because you fear impossibilities. It is, therefore, an argument to do nothing. That is a great argument that governments use again and again.

Senator Gauthier: There are sins of omission.

Senator Grafstein: Trust me; I understand about sins of omission, both venial and otherwise. I am a student of Jesuit practices.

To illustrate my problem with your proposal, I would cite the *Montfort* case. A French speaking population feels that it is being deprived of equality under section 15(1). It feels that under section 16(3) there is not appropriate or aggressive federal support for their position and they are compelled to go to the courts to establish their remedy.

With the pseudo fear of the government mandarins, how would your provision speed this along? Someone who does not receive medical treatment in their first language rightly feels insecure. How does compelling the federal government to take measures

veut faire, quand il veut le faire, mais le respect de cet article est facultatif et non obligatoire — et que nous adoptions un article où il y aurait le mot «prend», qui rendrait le respect de cet article obligatoire. Est-ce votre objectif?

Le sénateur Gauthier: J’espère que le nouveau libellé le rendra exécutoire ou, comme vous dites, obligatoire. Nous sommes sur la même longueur d’ondes. Certaines personnes font valoir qu’il est déclaratoire. Ce n’est pas comme ça que j’ai compris les choses en 1988, ni bien d’autres qui étaient là avec moi.

Le sénateur Grafstein: Je vous pose ces questions parce que j’espère que, lorsque nous obtiendrons une opinion juridique du ministère et du gouvernement, nous pourrions demander à nos témoins l’interprétation qu’ils donnent des obligations qu’énoncent les lois ainsi que votre projet de loi. Cela nous aidera à solidifier le fond de la discussion.

Il y a un principe de droit fondamental que les étudiants apprennent à la faculté de droit et qui n’est pas très compliqué. C’est *ubi jus, ibi remedium*, qui veut dire «là où il y a un droit, il y a un recours». Vous voulez énoncer un droit clair, conformément au paragraphe 16(3), qui traite du statut égal de l’anglais et du français quant à leur usage, de telle sorte que les personnes qui n’obtiennent pas, en vertu du paragraphe 15(1), le droit à la même protection et aux mêmes avantages qu’offre la loi sans discrimination — c’est-à-dire le droit à l’égalité devant la loi — disposent d’un recours clair.

Est-ce l’intention de votre projet de loi?

Le sénateur Gauthier: Oui, c’est exactement l’objectif de mon projet de loi. C’est ce qui est dit dans le sommaire: «afin de préciser la portée de l’article 41 de celle-ci de la manière la plus compatible avec la réalisation de son objet».

Le sénateur Grafstein: Nous sommes parfaitement d’accord avec ce que vous voulez faire. La question est de savoir quel est le meilleur moyen d’y arriver.

Pour ce qui est de la peur du gouvernement, dont j’ai entendu parler et dont a traité le sénateur Fraser, on appelle cela la paralysie de l’action, c’est-à-dire la décision de ne rien faire parce qu’on craint l’insurmontable. C’est donc un argument qui motive l’inaction. C’est un argument formidable que les gouvernements invoquent sans cesse.

Le sénateur Gauthier: Ce sont des péchés par omission.

Le sénateur Grafstein: Faites-moi confiance, je sais ce que c’est que les péchés d’omission, véniels ou autres. Je connais les pratiques des Jésuites.

Pour illustrer la difficulté que me pose votre projet de loi, je vais citer l’affaire *Montfort*. Une certaine population francophone estime qu’elle est privée du droit à l’égalité en vertu du paragraphe 15(1). Elle estime qu’en vertu du paragraphe 16(3), le soutien que le gouvernement fédéral lui doit est insuffisant, et elle est contrainte de s’adresser aux tribunaux pour obtenir un recours.

Compte tenu des craintes imaginaires des mandarins gouvernementaux, dans quelle mesure votre projet de loi accélérerait-il les choses? Une personne qui ne reçoit pas de soins médicaux dans sa langue maternelle a raison de se sentir

allow the aggrieved patient in the Montfort Hospital solace, and give them a remedy to force the hospital officials to do what they should do under any terms of any provisions of rectitude? By the way, in this case it is an arm of the provincial government. How does it do that? We lash the federal government and say it must do this. Yet, the offending party is a provincial agency that fails to respond to the equal rights provisions under section 15. How would your provision help that?

Senator Gauthier: I am not a lawyer and cannot give you a legal answer. However, I can give you an answer that I hope will convince you.

Three recent decisions of the Supreme Court of Canada changed the whole scenery.

[Translation]

The Constitution, federalism, and respect for minorities are all unwritten principles.

[English]

Another case is the one which dealt with is the Summerside, P.E.I. school question. Yet another is *Beaulac* from Vancouver in which an accused was not given the opportunity to be heard by a judge and a jury that spoke his language.

The scenery has changed. Legal authorities have told me that things are quite different than they were five years ago. I believe that if the Supreme Court of Canada were asked to interpret section 41 it would say that section 41 is executory or mandatory.

If the government does not want to accept this bill, the Senate could still recommend that we go to the Supreme Court of Canada because there is a good case to be made in view of the changing legal scene. That is the best answer I can give you.

Senator Grafstein: Finally, we are left with a dissatisfied feeling that we are doing what we are not supposed to do, which is to delegate to the courts the responsibility of Parliament to fulfil its mandate under the Constitution. Section 16(3) and section 15 apply to equal status for French language. We are not doing that. We are setting up a system that allows the courts to do the job that Parliament should do, which is institute positive measures to accomplish positive goals.

Senator Gauthier: I have a profane observation to make.

Senator Grafstein: Do it confidentially.

Senator Gauthier: I believe the courts are there to settle disagreements in interpretation of the law. I say it is executory. The advisors to the ministers over the last 14 years have said that it is declaratory. I say they are wrong. They say I am wrong. Let us go to the courts, then.

vulnérable. Comment le fait d'obliger le gouvernement fédéral de prendre des mesures apportera-t-il un réconfort au patient lésé de l'hôpital Montfort, et comment cela lui permettra-t-il de contraindre les autorités hospitalières de faire ce qu'elles doivent faire en vertu de toutes les dispositions correctives? Soit dit en passant, dans ce cas-ci, l'affaire est du ressort du gouvernement provincial. Comment arrivera-t-on à un résultat ici? On blâme le gouvernement fédéral et on dit qu'il doit agir. Cependant, la partie qui est dans le tort ici est un organisme provincial qui ne respecte pas les dispositions relatives au droit à l'égalité en vertu de l'article 15. Dans quelle mesure votre projet de loi faciliterait-il les choses?

Le sénateur Gauthier: Je ne suis pas avocat et je ne peux pas vous donner d'opinion juridique. Cependant, je peux vous donner une réponse qui vous convaincra, je l'espère.

Trois jugements récents de la Cour suprême du Canada ont modifié tout le panorama.

[Français]

La Constitution, le fédéralisme et le respect des minorités font partie des principes non écrits.

[Traduction]

Il y a une autre affaire qui traite de la question de l'école de Summerside, à l'île-du-Prince-Édouard. Il y a aussi l'affaire *Beaulac* de Vancouver où l'on a refusé à un accusé le droit d'être entendu par un juge et un jury qui parlaient sa langue.

Le panorama a changé. Des experts juridiques m'ont dit que les choses sont bien différentes de ce qu'elles étaient il y a cinq ans. Je crois que, si l'on demandait à la Cour suprême du Canada d'interpréter l'article 41, elle répondrait que l'application de l'article 41 est exécutoire ou obligatoire.

Si le gouvernement ne veut pas de ce projet de loi, le Sénat peut quand même recommander que nous nous adressions à la Cour suprême du Canada parce que nous tenons de bons arguments étant donné l'évolution de la scène juridique. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

Le sénateur Grafstein: Enfin, il subsiste en nous une certaine insatisfaction parce que nous faisons ce que nous ne sommes pas censés faire, c'est-à-dire déléguer aux tribunaux la responsabilité qu'a le Parlement de s'acquitter de son mandat en vertu de la Constitution. Le paragraphe 16(3) et l'article 15 affirment l'égalité de la langue française. Mais nous ne faisons rien. Nous créons plutôt un système qui permet aux tribunaux de faire le travail que le Parlement devrait faire, à savoir prendre des mesures positives pour atteindre des buts positifs.

Le sénateur Gauthier: J'ai une observation à faire à titre de profane.

Le sénateur Grafstein: Allez-y en toute confiance.

Le sénateur Gauthier: Les tribunaux sont là pour régler les désaccords en matière d'interprétation des lois. Je dis que cet article est exécutoire. Les conseillers des ministres au cours des 14 dernières années ont affirmé que cet article est de nature déclaratoire. Je dis qu'ils ont tort. Ils disent que j'ai tort. Alors demandons aux tribunaux de trancher.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to remind you that the three programs to which Senator Gauthier referred earlier are programs that I introduced when I was Secretary of State. There is, first, the program on the teaching of minority official languages, that is, English in Quebec and French in the other provinces. The second program involves training the official language teachers, and the third is the program that offers financial support to develop community leadership for francophones, namely, the Fédération des francophones hors Québec and Alliance Quebec, in Quebec, that many of us are familiar with.

I would like to say something about the Forest case. I was the Secretary of State when Mr. Forest came to see me to ask for funding from the special fund. It was following my recommendation that the government, headed by Mr. Trudeau, and with Mr. Chrétien as a minister at that time, had agreed to support the court challenges to the new Charter that had been adopted on April 14, 1982.

When Mr. Forest came to see me, I had to seek direction from the Minister of Justice before I could decide. That was part of the procedure. The recommendation made by the Minister of Justice was that the Forest case was unfounded, because this would mean that all of the legislation in Manitoba could be considered unconstitutional and that, as a consequence, the result would be so monstrous that the principle would make no sense. The deputy minister, Ms Huguette Labelle, came to see me in my office and she said: "If you agree to fund this, it will be based on your discretion as a minister." I signed, with the encouragement of Senator Beaudoin, because I felt that this involved a fundamental principle and that it should be tested by the courts. The court would rule on the merit of Mr. Forest's case. I might point out that he had lost at all of the lower levels.

Senator Gauthier will remember that I was the first Canadian citizen to dare challenge the Official Languages Act in the Air Canada case. At the time, the problem with Air Canada was exactly the same as the one we have with clause 41. The federal Minister of Justice maintained that clause 33 of the Official Languages Act was purely declaratory. The intentions expressed were generous, that goes without saying, but it was not considered mandatory by the courts. A citizen who felt aggrieved or felt that he had not been respected in law could not seek redress from the courts. That was the position that was put forward by the Attorney General of Canada at the time, and history shows that my opinion and that of the courts were one and the same. That is why, in 1981, the Canadian government included clauses 16 and subsequent clauses in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. That was the first time that clause 16 as well as the other clauses of the Charter of Rights and Freedoms were referred to the court.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je voudrais rappeler que les trois programmes auxquels le sénateur Gauthier faisait référence tout à l'heure sont des programmes que j'avais mis en place lorsque j'étais secrétaire d'État. Il s'agit d'abord du programme sur l'enseignement des langues minoritaires officielles, à savoir l'anglais au Québec et le français dans les autres provinces. Le deuxième programme était la formation des professeurs qui enseignent les langues officielles, et le troisième était le programme d'appui financier au développement du leadership communautaire des francophones, à savoir la Fédération des francophones hors Québec et Alliance Québec, à Québec, que plusieurs d'entre nous connaissons.

Je veux mentionner un point au sujet de l'affaire Forest. J'étais secrétaire d'État lorsque M. Forest est venu me voir pour demander une autorisation afin d'obtenir les fonds du fonds spécial. C'est sur ma recommandation que le gouvernement, dirigé par M. Trudeau et dont M. Chrétien était le premier le ministre à cette époque, avait accepté la mise sur pied pour appuyer les contestations qui devaient mettre en application les dispositions de la nouvelle charte que nous venions d'adopter, le 14 avril 1982.

Lorsque M. Forest s'est présenté à mon bureau, je devais prendre avis du ministère de la Justice avant de prendre une décision. Cela faisait partie de la procédure. La recommandation faite par le ministère de la Justice était qu'il n'y avait pas de cause dans l'affaire Forest, parce qu'ultimement, cela pouvait signifier que toute la législation de la province du Manitoba était inconstitutionnelle et que, par conséquent, le résultat était tellement monstrueux que le principe ne pouvait pas avoir de bon sens. La sous-ministre, Mme Huguette Labelle, était venue me voir à mon bureau et elle m'avait dit: «Si vous prenez la décision d'autoriser les fonds, vous le ferez en vous basant sur votre discrétion ministérielle.» J'ai signé, à l'instar du sénateur Beaudoin, parce que j'estimais qu'il y avait là un principe fondamental et qu'il devait être soumis au test par les tribunaux. La cour devait reconnaître le bien-fondé des prétentions de M. Forest. Je dois vous signaler qu'il avait perdu dans toutes les instances antérieures.

Le sénateur Gauthier s'en souviendra, j'ai été le premier citoyen canadien à oser contester la nature de la Loi sur les langues officielles dans l'affaire d'Air Canada. À l'époque, le problème d'Air Canada était exactement semblable à celui de l'article 41. Le ministère fédéral de la Justice soutenait que l'article 33 de la Loi sur les langues officielles était purement déclaratoire. Il exprimait des intentions généreuses, il va sans dire, mais n'avait pas de force obligatoire devant les tribunaux. Un citoyen qui se sentait violenté ou non respecté par les dispositions de la loi ne pouvait pas aller devant les tribunaux. C'est la position qu'a soutenu le procureur général du Canada à l'époque devant les tribunaux, et l'histoire le dit, les tribunaux ont soutenu mes prétentions. C'est ce qui a amené le gouvernement canadien, en 1981, à inclure les articles 16 et suivants dans la Charte canadienne des droits et libertés. Cela a été l'origine de la judiciarisation de l'article 16 et suivants de la Charte des droits et libertés.

As the government sees it, section 41 is of a purely political nature. For one of our next meetings, I would like us to distribute the *Blais* decision handed down in 2001, as it is relevant to the debate on the Bill S-32. Justice Blais sums up the claims or the position set out by the Attorney General of Canada on page 13 of his decision and I quote:

The Canadian government's claim is that section 31 is essentially of a political nature.

Then, on page 8, section 55 mentions that the defendant was the Attorney General of Canada and I quote:

The defendant ...

maintains that section 41

[...] is mainly a commitment of a political nature.

What was Justice Blais' view of the matter? There is a decision in the *Blais* ruling on the scope of section 41. On page 15 of this ruling, in sections 90 and 91, and I quote:

Consequently, the plaintiff did not convince me that the recent evolution in case law, and particularly the *Beaulac* decision, *supra*, enabled the Federal Court to intervene, following action taken under paragraph 78(1)a) of the OLA, with respect to alleged violations of Part VII of the OLA.

In other words, the judge tells us that the arguments of the Commissioner of Official Languages did not convince him that Part VII, that is section 41 to 45, are covered by judicial actions.

He goes on to say, with respect to section 91 and I quote:

It is important to mention, however, that the Federal Court of Appeal ruled in *Devinat*, *supra*, that there is always the possibility of taking action under section 18.1 of the Federal Court Act in case of breaches of parts of the OLA that are not set out in subsection 77(1) of the OLA. There is no need for me to return to this in the case in point, except to specify that the plaintiff chose to resort solely to section 71 (1)a) [...]

Justice Blais maintains that there may be a remedy under the general powers of review set out in section 18 of the Federal Court of Appeal Act. He did not make a definite ruling on the matter.

Would it not be simpler to amend section 71(1) of the act to include those who have made a complaint to the commissioner relating to an obligation or a right set out in sections 4 to 7, 10 to 13 and Parts IV, V or VII of the act? It would suffice to add Part VII to section 77 and this would allow the Official Languages Commissioner to undertake investigations and to make recommendations and it would be up to Parliament to decide whether or not the government is carrying out its responsibilities. Ultimately, it would allow the Commissioner of Official Languages to go before the courts.

It seems to me that this would allow for the kind of control that we are attempting to obtain. As Ms Fraser mentioned, Quebec anglophones want to ensure that the Canadian government will

L'article 41, dans l'esprit du gouvernement, est de nature purement politique. J'aimerais que, pour une prochaine réunion, nous distribuions le jugement *Blais*, qui date de 2001, et qui porte sur le débat du projet de loi S-32. Le juge Blais résume les prétentions ou la position définie par le procureur général du Canada à la page 13 de son jugement, et je cite:

La prétention du gouvernement canadien est que l'article 31 est essentiellement de nature politique.

Ensuite, à la page 8, article 55 où l'on mentionne la partie défenderesse qui était le procureur général du Canada et je cite:

La partie défenderesse [...]

soutient que l'article 41

[...] s'agit essentiellement d'un engagement de nature politique.

Comment le juge Blais a-t-il jugé cette question? Il y a une décision dans le jugement *Blais* sur la portée de l'article 41. À la page 15 du jugement aux articles 90 et 91et je cite:

En conséquence, la partie demanderesse ne m'a pas convaincu que l'évolution récente de la jurisprudence et notamment l'arrêt *Beaulac*, *supra*, aient donné à la Cour fédérale la possibilité d'intervenir, suite à un recours intenté en vertu de l'alinéa 78(1)a) de la LLO, quant à des allégations de violation de la partie VII de la LLO.

En d'autres mots, le juge nous dit que les arguments de la commissaire aux langues officielles ne l'ont pas convaincu que la partie VII, c'est-à-dire les articles 41 à 45, sont couverts par des actions judiciaires.

Mais il poursuit en disant, à l'article 91 et je cite:

Il importe de mentionner par contre que la Cour d'appel fédérale a statué dans *Devinat*, *supra*, que les recours en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale, sont toujours possibles pour des manquements aux parties de la LLO non prévus au paragraphe 77(1) de la LLO. Je n'ai pas à y revenir en l'espèce, sauf pour préciser que la partie demanderesse a choisi de n'utiliser que les recours en vertu de l'article 78(1)a) [...]

Le juge Blais soutient qu'il pourrait peut-être y avoir un recours en vertu du rôle des pouvoirs généraux de révision prévus à l'article 18 de la Loi de la Cour fédérale d'appel. Il n'a pas tranché de façon définitive sur cette question.

Ne serait-il pas plus simple d'amender l'article 77(1) de la loi pour inclure ceux qui ont saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévu aux articles 4 à 7, 10 à 13 et aux parties IV, V ou VII de la loi. Il suffirait simplement de rajouter la partie VII à l'article 77 ce qui permettrait, au commissaire aux langues officielles de faire des enquêtes et des recommandations, et le Parlement reste le maître de la décision de juger si le gouvernement assume ou non ses responsabilités. Et de façon ultime, cela permettrait au commissaire des langues officielles d'aller devant les tribunaux.

Il me semble qu'on obtiendrait l'espèce de contrôle dont on veut se munir. Comme Mme Fraser le disait, les anglophones du Québec veulent s'assurer que le gouvernement canadien prendra

take initiatives to counteract the phenomenon of assimilation or the phenomenon of outward migration from the province.

People want the Canadian government to take initiatives. There is no one to control or to manage such initiatives. If we amended section 77 to include Part VII, this would allow at least partially for the type of control we wish to have in order to manage initiatives that remain up to the discretion of the government of the day.

Every year the Commissioner of Official Languages makes a report to Parliament. There may be some discussion about whether he should appear before the Senate or the House of Commons or before a joint committee but at least we would have some type of follow-up so that the government does not rest on its laurels. And there are only three programs, those that I set up as well as one other.

These government initiatives have been in existence for 20 years. Wouldn't that be just as efficient a way of giving effect to your amendment?

Senator Gauthier: You are quite right. Justice Blais did not rule out legal remedy. But at the beginning of my testimony, I told you that the communities could not afford to go to the courts for a ruling on section 41 or section 77. It would certainly be simpler to amend section 77 to include Part VII of the act.

I knew at the time that if I did so, my actions would not only have a bearing on section 41 but they might also have the effect of amending section 77 as well. This initiative could have brought about other amendments. Today, through regulation, we can achieve much more. I could go on about this for an hour. I think I could give you some good arguments but that is not my aim.

My aim is to ensure that section 41 achieves what it should. It should be binding and, if possible, amended later. The purpose is to amend the section 77 so that the Commissioner of Official Languages can make use of public funds to do this work. That was in the *Blais* case. French-speaking jurists brought this case to court because in Mississauga tickets were being issued in English only. They were successful. The judgment will take effect on March 23.

Senator Joyal: Exactly; assuming the Commissioner of Official Languages is given the responsibility of measuring the way in which the Canadian government carries out its responsibilities, according to the means set out in sections 43, 44 and 45, it seems to me that this would provide the necessary guarantees for Parliament to be informed every year about the way in which the Minister of Heritage and the government as a whole are taking on and defining their responsibilities, taking into account budget constraints, as you and other senators have mentioned.

It is not an absolute right. It is like all the other rights about which the commissioner expresses an opinion. She gives her

des initiatives pour contrer un phénomène d'assimilation ou un phénomène d'émigration à l'extérieur de la province.

On voudrait que le gouvernement canadien prenne des initiatives. Il n'y a personne qui fait le contrôle ou la gestion de ces initiatives. Si on amendait l'article 77 pour inclure la partie VII, on obtiendrait certainement, en partie, le bras long que l'on veut pour gérer les initiatives qui restent à la discrétion du gouvernement du jour.

Le commissaire aux langues officielles fait, à chaque année, un rapport au Parlement. On peut discuter à savoir s'il devrait venir au Sénat, ou la Chambre des Communes, ou dans un comité conjoint, mais au moins on aurait le suivi qui garantirait que le gouvernement ne dort pas sur ses lauriers. Et il n'y a que trois programmes, ceux que j'avais établis et un autre.

Il y a vingt ans que les initiatives gouvernementales existent. Ne serait-ce pas là une façon tout aussi efficace de donner suite à votre amendement?

Le sénateur Gauthier: Vous avez entièrement raison. Le juge Blais n'a pas fermé la porte au recours judiciaire. Mais au début de mon témoignage, je vous ai dit que les communautés n'avaient pas les moyens de recourir aux tribunaux pour statuer sur l'article 41 ou sur l'article 77. Il serait certainement plus simple d'amender l'article 77 pour y inclure la partie VII de la loi.

Je savais, à ce moment-là, que si je faisais cela, je faisais plus que de cibler mes actions sur l'article 41, et que cela aurait peut-être l'effet d'amender l'article 77 aussi. Cette initiative aurait pu apporter d'autres amendements. Aujourd'hui, ar la réglementation, on peut faire beaucoup plus. Je pourrais vous en parler pendant une heure de temps. Je pense que je pourrais évoquer de bons arguments, mais ce n'est pas là mon but.

Mon objectif, c'est de faire faire à l'article 41 ce qu'il doit faire. Il doit être exécutoire et, si possible, amendé plus tard. Le but est d'amender l'article 77 pour que le commissaire aux langues officielles puisse se servir des fonds publics pour faire le travail. C'était là, dans la cause *Blais*. Ce sont les juristes d'expression française qui ont amené la cause devant les tribunaux, parce qu'à Mississauga, on donnait des contraventions en anglais seulement. Ils ont gagné leur cause. C'est le 23 mars prochain que le jugement prendra effet.

Le sénateur Joyal: Précisément, dans le cas où le commissaire aux langues officielles est chargé de la responsabilité de mesurer la manière dont le gouvernement canadien s'acquitte de ses responsabilités, selon les moyens qui sont prévus aux articles 43, 44 et 45, il me semble que vous obtiendriez là les garanties nécessaires pour que le Parlement, à chaque année, soit informé de la manière dont le ministre du Patrimoine et le gouvernement dans son ensemble assument leurs responsabilités et définissent leurs responsabilités, en tenant compte des contraintes budgétaires, comme vous l'avez souligné et comme d'autres sénateurs l'ont souligné.

Ce n'est pas un droit absolu. C'est comme tous les autres droits sur lesquels la commissaire se prononce. Elle s'y prononce en

opinion once decisions are taken by the government and ultimately it is Parliament that deals with the recommendations.

It seems to me that this would be a more efficient manner of achieving your objective rather than giving effect to your amendment and waiting for the day when the government fails to live up to its obligations, at which point a complaint may be submitted to the courts. An attempt would have to be made to come up with funds for dealing with this complaint and then the commissioner would be asked to monitor its progress. It seems to me that this is a very roundabout way of achieving our end.

Senator Gauthier: Sometimes, that is what we have to do.

Senator Joyal: Let us set it out in the act then.

Senator Gauthier: Section 77 indicates that Part VII is not subject to court rulings because it is not included. The commissioner deals with the complaint relating to an obligation or a right set out in sections 4 to 7 and 10 to 13 and in Parts IV and V. Part VII is excluded. I have always been told that the commissioner cannot bring a matter before the courts.

Senator Joyal: In that case, why don't we put Part VII under the mandate of the Commissioner?

Senator Gauthier: I am asking for an opinion since I am not a lawyer. What I said was that an individual or a group could undertake to do so before the Federal Court under federal legislation. Is that the case? Then we will have to start collecting funds.

Senator Nolin: Senator Beaudoin referred to your patience and what strikes me is your passion, which has certainly helped you show such patience. We have had several debates. In my view, Justice Blais demonstrated what Senator Joyal attempted to demonstrate. The act is incomplete. Justice Blais said: "Commissioner, you are before me without having any jurisdiction. The powers set out in section 77(1) describe your jurisdiction. You come before me under Part VII and you do not have the right to do so." When he refers the parties to the Federal Court Act, he is absolutely right because that is a sort of catch-all provision that enables citizens to appear before a court when they are dissatisfied with the action of the federal apparatus. That explains the reference to sections 18 and 28.

For example, Senator Grafstein raised an interesting point about the Montfort Hospital. I do not think that an amendment to section 41 could settle the matter of Montfort. We agree that section 41 applies to the federal government. A provincial jurisdiction would not be affected by section 41 in the exercise of its prerogative relating to health.

Here is my question, Senator Gauthier. You talked to us about the CRTC and the possibility of extending TFO services to residents of Quebec. The CRTC practically sent you packing without following up on your request.

Do you think that the amendment you are asking for to section 41 would enable you to appear once again before the CRTC, once the appropriate amendments to the CRTC legislation have been made, with a government that would feel required to

fonction des décisions qui sont prises par le gouvernement, c'est le Parlement en dernier ressort qui dispose des recommandations.

Il me semble que ce serait une manière plus efficace d'atteindre votre objectif, au lieu de simplement donner suite à votre amendement et d'attendre le jour où le gouvernement sera pris en défaut, et où on déposera peut-être plainte devant les tribunaux. On essaiera de trouver des fonds pour financer la déposition de plainte et, ensuite, on demandera de façon ultime au commissaire de suivre cette cause. Il me semble que c'est prendre beaucoup de détours pour dire ce qu'on veut.

Le sénateur Gauthier: Parfois, c'est ce qu'on doit faire.

Le sénateur Joyal: Mettons-le dans la loi, alors.

Le sénateur Gauthier: L'article 77 indique que la partie VII n'est pas «judiciaire» parce que elle n'est pas incluse. La commissaire se saisit d'une plainte visant une obligation est un droit prévu aux articles 4 à 7 et 10 à 13 et aux parties IV et V. La partie VII est exclue. On m'a toujours dit que la commissaire ne peut pas aller devant les tribunaux.

Le sénateur Joyal: Alors, mettons la partie VII dans le mandat de la commissaire.

Le sénateur Gauthier: Je demande avis, puisque je ne suis pas avocat. J'ai dit tout à l'heure qu'un individu ou un groupe pourrait le faire devant la Cour fédérale selon la loi fédérale. C'est vrai, cela? On va faire une autre collecte de fonds et on va le faire.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Beaudoin a parlé de votre patience et moi je parlerai de votre passion, qui vous a certainement servi à manifester cette patience. On a eu plusieurs débats. Le juge Blais, d'après moi, a démontré ce que le sénateur Joyal tente de démontrer. La loi est incomplète. Le juge Blais a dit: «Madame la commissaire, vous vous présentez devant moi sans avoir juridiction. Votre juridiction, ce sont les pouvoirs que l'article 77(1) vous donne. Vous venez devant moi en vertu de la partie VII, et vous n'avez pas le droit de la faire.» Lorsqu'il renvoie les parties à la Loi sur la Cour fédérale, il a absolument raison parce que c'est un peu l'article fourre-tout qui permet à un justiciable face à l'appareil fédéral de se présenter devant un tribunal pour dire que le fédéral mal agi. De là la référence à l'article 18 et 28.

À titre d'exemple, le sénateur Grafstein a soulevé un point intéressant au sujet de l'hôpital Montfort. Je ne pense pas qu'une modification à l'article 41 puisse régler la question de Montfort. On s'entend pour dire que l'article 41 vise le gouvernement fédéral. Une juridiction provinciale, dans l'exercice de ses droits en matière de santé, ne serait pas affectée par l'article 41.

Sénateur Gauthier, ma question est la suivante. Vous nous avez parlé de cette question du CRTC et de la possibilité d'étendre les services de TFO aux résidents québécois. Le CRTC vous a renvoyé presque cavalièrement sans donner suite à votre demande.

Est-ce que vous pensez que la modification que vous nous demandez à l'article 41 vous permettrait de vous présenter de nouveau devant le CRTC, une fois que les modifications législatives à la loi du CRTC auront été introduites, avec un

act under section 41? Do you think that the amendment you are asking for would be useful for an initiative of this sort?

Senator Gauthier: I think it would, my friend. Let me explain why. The four unwritten principles that helped convince the courts, both the Division Court and the Ontario Appeal Court, that Montfort was an essential institution for the survival of a community such as mine did not include section 41. I remember that I suggested section 31. We do not have time to waste our time. We decided to rely on what we knew best. There were the following rulings: *Beaulac*, the *Quebec Secession Act*, *Summerside* and *Arsenault-Cameron*, Prince Edward Island.

I am convinced that if we give some teeth to section 41, we could make use of it before the courts in defining the obligation of federal institutions to favour the development and promotion of the language communities.

Senator Nolin: Was the financial aspect of this matter mentioned in your discussion with the various ministers who attempted to show you that your proposed amendment to section 41 was dangerous? How was the financial aspect presented to you? Were you given any figures?

Senator Gauthier: I was told that following the decision of Justice Blais, it would cost \$10 million to come to an agreement with Ontario. Someone else with an excellent reputation told me afterwards that Judge Blais's decision would cost not \$10 million but over \$20 million, because the provinces do not have the necessary infrastructure to deal with these offences in the language of the accused. My answer was that if it was merely a problem of translation, it could be settled. I was told that this was not the case, that it was a matter of support staff in the courts. There is no such staff in Ontario municipalities for the time being. It will take some time. My reply was that the deadline was March 23.

I do not know what will happen but time is of the essence. When we talk about softwood lumber in the Senate, everyone knows what we are talking about and the same is true for helicopters. When I raise the issue of language rights, it is always postponed indefinitely. What I want is action, I want people to listen to what I have to say and when I ask questions about the *Blais* decision, I want a proper answer, I do not want to be told that it will be forthcoming in a few weeks. In a few weeks it will be over. It is not just yesterday that I started raising this matter, it has been going on for weeks and months, and in written form, even though it may not be in public. Today is not the first time.

The Minister of Justice, Mr. Cauchon, came to see me today to ask me to send him a copy of my correspondence. I intend to do so, with my comments on the decision of Justice Blais, relating to section 41 as well as other matters.

Senator Nolin: So you were given some opinions about the nature of costs that would result from such an amendment but no details about the kind of spending it would mean for the government?

gouvernement qui se sentirait obliger d'agir en vertu de l'article 41? Est-ce que vous croyez que l'amendement que vous nous demandez serait utile à une telle démarche?

Le sénateur Gauthier: Mon cher ami, moi, je pense que oui. Je vais vous dire pourquoi. Les quatre principes non inscrits qui ont servi à convaincre les tribunaux, tant la Cour divisionnaire que la Cour d'appel en Ontario, que Montfort était une «institution» essentielle à la survie d'une communauté comme la mienne, ce n'était pas l'article 41. Je me souviens d'avoir suggéré l'article 31. On n'a pas le temps de perdre notre temps. On va y aller avec ce qu'on connaît le mieux. Il y a eu les arrêts suivants: *Beaulac*, le *Renvoi sur la sécession du Québec*, *Summerside* et *Arsenault-Cameron* de l'Ile-du-Prince-Édouard.

Je suis persuadé que si on donne du mordant à l'article 41, on pourrait l'utiliser devant les tribunaux pour définir l'obligation des institutions fédérales de favoriser le développement, la promotion et l'épanouissement des communautés linguistiques.

Le sénateur Nolin: L'aspect financier de la question a-t-il été mentionné dans vos relations privilégiées avec les différents ministres qui ont tenté de vous démontrer que l'article 41, tel que vous vouliez l'amender, était dangereux? De quelle façon l'aspect financier vous a-t-il été présenté? Avez-vous obtenu des montants?

Le sénateur Gauthier: On m'a dit que la décision du juge Blais coûterait 10 millions de dollars pour conclure une entente avec l'Ontario. Une autre personne d'excellente réputation m'a dit par après que la décision du juge Blais coûterait non pas 10 millions de dollars mais 20 millions et plus, parce que les provinces n'ont pas l'infrastructure requise pour traiter ces contraventions dans la langue de l'accusé. J'ai répliqué que s'il s'agissait simplement d'un problème de traduction, il pouvait être réglé. On m'a répondu non, que c'était une question de personnel de soutien dans les tribunaux. Ce personnel n'existe pas actuellement dans des municipalités de l'Ontario. Cela va prendre du temps. J'ai rétorqué que la date limite était le 23 mars.

Je ne sais pas ce qui va arriver, mais cela presse. Lorsqu'on parle du bois d'oeuvre au Sénat, tout le monde sait de quoi on parle, même chose pour les hélicoptères. Quand je parle de droits linguistiques, on renvoie toujours cela aux calendes grecques. Je veux de l'action, je veux qu'on m'écoute, et quand je pose des questions sur le jugement *Blais*, je veux qu'on me réponde comme il le faut et non pas qu'on me dise que la réponse viendra dans quelques semaines. Dans quelques semaines, ce sera fini. Ce n'est pas d'hier que je soulève cette situation, mais depuis des semaines et des mois, et par écrit, pas en public, bien que je l'ai déjà fait avant aujourd'hui.

Le ministre de la Justice, M. Cauchon, est venu me voir aujourd'hui pour me demander de lui faire parvenir une copie de ma correspondance. Je vais le faire, avec mes commentaires sur la décision du juge Blais, sur l'article 41 et sur d'autres choses aussi.

Le sénateur Nolin: On vous a donné, de façon presque anecdotique, le montant des coûts engendrés par une modification, sans vous donner les détails de ce que cela pourrait engendrer comme dépenses pour le gouvernement?

Senator Gauthier: No, that is why yesterday I asked the government leader in the Senate to provide me with a breakdown of this supposed cost of \$10 million, something that was quoted and even repeated in public by the Commissioner of Official Languages. Mr. Dion is the one who told me.

Senator Nolin: The answer you were given is rather similar to what was said to Minister Joyal at the time: "Be careful with your decision because it will cost a lot of money. It is impossible!"

Senator Gauthier: I am shocked at the attempt to assign a monetary value to my fundamental rights!

Senator Nolin: I agree with you.

Senator Joyal: Indeed.

Senator Gauthier: I was told that when we did not have the critical mass in Ontario, we did not have the means. For years we demanded schools, etc. Let us be clear about one thing, we will have to stop saying that basic rights cost a lot of money. There is a price to Canada, that is true.

[English]

Senator Beaudoin: I want to ask about a comparison with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which is a masterpiece.

[Translation]

There are 450 cases involving the Canadian Charter of Rights and Freedoms. That must have cost a lot of money. But no one ever brought up the financial problem. In 1867, when the Constitution was drafted, no one talked about how much it cost. Yet the Constitution is not called into question. Does that not confirm your opinion that these are two different types of arguments?

I realize that at one point the State does have to limit its spending but never when it is a matter as fundamental as creating a Charter of Rights and Freedoms, language rights and so forth. The question does not come up. I agree with you, these are two distinct matters.

Senator Gauthier: When I went to see the Minister of Finance, his answer to the support programs for official languages was no, in view of the costs involved in the Blais decision. That shocked me.

As you say, we did not talk about costs when we were adopting a Constitution. We knew that it would cost a lot of money. Now, I am told that there is a set budget for the funding of programs for minorities, the programs mentioned by Senator Joyal. There will not be any more money because we want to go to court.

"Stop going to court, we are fed up with paying! There is a limit." Perhaps I am being unfair but it strikes me as very Canadian to tell a minority group that they will not be getting any more money because they challenged a wrong committed by the federal government. It is not the minorities who made the mistake, the federal government is failing to do its duty when it does not point out to Ontario that there were obligations relating to language matters. The devolution of certain administrative powers

Le sénateur Gauthier: Non, c'est pour cette raison qu'hier, j'ai demandé au leader du gouvernement au Sénat une ventilation de ce fameux montant de 10 millions de dollars, qui a été avancé et même répété en public par la commissaire aux langues officielles. C'est M. Dion qui me l'a dit.

Le sénateur Nolin: Ce qu'on vous a répondu est un peu semblable à ce qu'on avait répondu au ministre Joyal à l'époque: «Soyez responsable de votre décision car elle coûtera cher. C'est impossible!»

Le sénateur Gauthier: Je suis choqué qu'on veuille monnayer mes droits fondamentaux!

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal: Exactement.

Le sénateur Gauthier: On m'a dit que quand on n'avait pas la masse critique en Ontario, on n'avait pas les moyens. Pendant des années, nous avons exigé des écoles, et cetera. Il faut faire le point là-dessus. Il faut arrêter de dire que les droits fondamentaux coûtent cher. Le Canada a un prix, c'est vrai.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais poser une question au sujet de la comparaison avec la Charte canadienne des droits et libertés, qui est un chef-d'oeuvre.

[Français]

Il existe 450 causes sur la Charte canadienne des droits et libertés. Cela a dû coûter très cher. Cependant, personne n'a soulevé la question financière à cette occasion. En 1867, lorsqu'on a rédigé la Constitution, personne n'a parlé des dépenses. Pourtant, on n'a pas remis en jeu la Constitution. Cela ne confirme-t-il pas votre point de vue qu'il s'agit de deux arguments différents?

J'admets qu'à un moment donné, l'État doit limiter ses dépenses, mais jamais lorsqu'il s'agit d'un geste fondamental tel que celui de créer une Charte des droits et libertés, des droits linguistiques, et autres. On ne soulève pas cette question. Je suis d'accord avec vous, ce sont deux problèmes différents.

Le sénateur Gauthier: Lorsque je suis allé devant le ministre des Finances, il m'a dit non quant aux programmes d'appui aux langues officielles, étant donné les coûts de la décision du juge Blais. Cela m'a choqué.

Comme vous le dites, on n'a pas parlé de coûts lorsqu'on a adopté la Constitution. On le savait que cela coûterait cher. Maintenant, on me dit qu'il y a un budget fixe dans lequel les minorités peuvent puiser des fonds pour des programmes que le sénateur Joyal a mentionnés tantôt. Il n'y aura pas plus d'argent parce qu'on veut aller devant les tribunaux.

«Arrêtez d'aller devant les tribunaux, on est fatigué de payer! Il y a une limite.» Peut-être que je suis injuste, mais je trouve cela très «canadien» de dire à un groupe minoritaire qu'on leur donnera pas plus d'argent parce qu'ils ont contesté une erreur du gouvernement fédéral. Ce ne sont pas les minorités qui se sont trompées, c'est le gouvernement fédéral qui a manqué à son devoir en ne disant pas à l'Ontario qu'il y avait des obligations dans le domaine linguistique. La dévolution de certains pouvoirs

such as issuing tickets results in certain expenditures. There are requirements. There is an act that does apply to federal lands: the two official languages are equal; both of them are in use. The federal government did not say this to Ontario. When Ontario finds itself in a court action, is it the minorities that are to blame?

Senator Beaudoin: Surely not.

[English]

Senator Grafstein: This gets to the question of costs versus benefit: red herring costs versus effective benefit. It strikes me that another approach — and this arises out of the exposition by Senator Joyal — would be, under the Official Languages Act, to would consider another amendment, which would provide a class action funded by the federal government for citizens who would be agreed that their fundamental rights were violated, however it applies. It would not involve billions or millions of dollars.

Let us assume for the moment that the target of the wrong is a municipal institution and not a provincial one, where, for example, there is a homeless shelter in a community that is French-speaking and the provision of services is not in French. The municipality says it does not have money. It is not a federal government issue. The issue is for the municipality. Would not a targeted approach to this be to arm citizenry, who are aggrieved of their fundamental rights, with a legal weapon based on not one individual but a group of individuals so it moderates itself — it cannot be one person; it must be a group of people — to a federal, provincial or municipal institution that fails to provide services in a way that is consistent with the Charter? Would this not be about a targeted response to those who say that this will open up the federal purse to millions of dollars?

That was a long exposition, but it is a way of focusing on the problem.

Senator Gauthier: I could make you a list as long as my arm of things that I think should be changed in the judicial field, starting with the divorce law, for example. We could put the two official languages on an equal footing in the divorce law. That is a law of federal jurisdiction, but nothing is being done. I do not have the time. I am alone. I have one secretary. If I were a lawyer, I would go after those people in the Department of Justice. They are good people but, in my view, they are not open to the kind of criticism I am making. Many changes should be made, such as changes to the provision of health care in both languages. It took five years for the Montfort Hospital to settle its matter, and it cost \$1 million. We do not have that kind of money. We would also like to see amendments to the Divorce Act.

I will not continue in this vein because the chairman will call me to order.

administratifs tel que donner des contraventions entraîne des dépenses. Il y a des exigences. Il y a une loi qui s'applique sur les terres fédérales: les deux langues officielles sont égales; toutes les deux sont utilisées. Le gouvernement fédéral ne l'a pas dit à l'Ontario. Lorsque l'Ontario s'est retrouvée avec une cause devant les tribunaux, pouvez-vous blâmer les minorités pour cela?

Le sénateur Beaudoin: Sûrement pas.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Cela nous amène à la question des coûts par rapport aux avantages: des coûts imaginaires par rapport à des avantages réels. Ce qui me frappe, c'est qu'il y a une autre approche — et c'est ce qui ressort de l'explication du sénateur Joyal — qui consisterait, en vertu de la Loi sur les langues officielles, à envisager une autre modification, qui autoriserait un recours collectif financé par le gouvernement fédéral pour les citoyens qui seraient d'avis que l'on a porté atteinte à leurs droits fondamentaux, peu importe comment. Ça ne coûterait pas des milliards ou des millions de dollars.

Imaginons un moment qu'un tort a été commis par une institution municipale et non provinciale, par exemple dans le cas d'un foyer pour sans-abri dans un milieu francophone mais où les services ne seraient pas fournis en français. La municipalité dit qu'elle n'a pas d'argent. Cette question n'est pas du ressort du gouvernement fédéral. Cette question est du ressort de la municipalité. Est-ce qu'on n'aurait pas une approche ciblée en armant les citoyens, qui se sentent lésés dans leurs droits fondamentaux, d'un outil juridique qui serait basé non pas sur une seule personne mais sur un groupe de personnes — ça ne peut pas être une seule personne, il faut que ce soit un groupe de personnes —, de manière à s'adapter pour permettre à ces personnes de s'en prendre à une institution fédérale, provinciale ou municipale qui ne leur donne pas les services auxquels ils ont droit en vertu de la charte? Est-ce que ça ne constituerait pas une approche ciblée pour ceux qui disent que cela va coûter des millions de dollars au Trésor fédéral?

C'était une longue explication, mais c'est une manière de poser le problème.

Le sénateur Gauthier: Je peux vous donner une liste longue comme le bras de choses qui, à mon avis, devraient être changées dans le domaine judiciaire, à commencer par la Loi sur le divorce, par exemple. L'égalité des deux langues officielles pourrait être réaffirmée dans la Loi sur le divorce. Il s'agit d'une loi du ressort fédéral, mais rien n'est fait. Je n'ai pas le temps. Je suis seul. Je n'ai qu'une secrétaire. Si j'étais avocat, je talonnerais les gens du ministère de la Justice. Ce sont de braves gens mais, à mon avis, ils ne sont pas ouverts au genre de critiques que je fais. Il faut apporter des tas de changements, par exemple des changements à la prestation des soins de santé dans les deux langues. Il a fallu cinq ans à l'Hôpital Montfort pour régler son affaire, et il en a coûté un million de dollars. Nous n'avons pas cet argent-là. Nous aimerions aussi apporter des modifications à la Loi sur le divorce.

Je vais m'arrêter, sinon la présidente va me rappeler à l'ordre.

[Translation]

Senator Rivest: First of all I would like to congratulate Senator Gauthier. I very much support his initiative. For a long time the Joint Standing Committee on Official Languages has been discussing whether or not this is binding. A lot of energy has been put into discussing this matter and the situation is never clarified.

Part VII is not the Official Languages Act as it is normally understood. The Official Languages Act gives linguistic equality in Canada to individuals. The courts and the Commissioner of Official Languages can easily sanction those who contravene it.

Reference is made to support measures for community activity. Over the years, we have realized that linguistic equality and linguistic duality do not only apply to individuals and can only be supported and viable if they are based on dynamic minority communities. This is the spirit in which programs — very few programs — have been developed.

The point raised by Senator Gauthier, and very frequently raised by the reports of the different commissioners of official languages is that the departments and federal government organizations have a very negligent attitude towards minority language community needs in Canada, whether it be anglophones in Quebec or francophones outside Quebec. We often receive reports about the efforts of the departments to implement Part VII of the Official Languages Act. These reports are ridiculous. They are completely lacking in conviction. The communities have social, cultural, sporting and community requirements and when they apply to the different departments, they often receive an unsatisfactory response.

We do not wish to discuss whether the present section is binding or not. We want to have programs as well as a clear and precise legal obligation so that government departments and organizations respect individual rights to obtain services. We also want a strong and determined legal obligation to support communities. That is the meaning of Bill S-32. It would not be up to the courts to decide whether, for example, the Minister of Canadian Heritage should be paying out 10 or 15 million dollars, that will be a political judgment.

We have realized that the phenomenon of the assimilation of minority groups in Canada cannot be countered merely by granting individual rights. In order for the minority communities to be able to survive, there must be institutions. We came to this conclusion because in the Constitution, Quebec was given rights for anglophones, such as schools, for example. This was then extended to the rest of Canada and francophones can count on such school networks. In Quebec, this was extended to social services. That is your concern, Senator Gauthier. You do not want the courts to sanction the level of support for linguistic communities.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je tiens d'abord à féliciter le sénateur Gauthier. J'appuie très fortement sa démarche. Depuis longtemps au Comité mixte permanent des langues officielles, on discute à savoir si c'est exécutoire ou non. On y dépense beaucoup d'énergie et la situation n'est jamais clarifiée.

La partie VII, ce n'est pas la Loi sur les langues officielles telle qu'on la conçoit. La Loi sur les langues officielles accorde l'égalité linguistique au Canada à des individus. Les tribunaux et la commissaire aux langues officielles peuvent facilement sanctionner ceux qui l'enfreignent.

On parle de mesures de soutien à l'activité communautaire. Au fil des ans, on a découvert que l'égalité linguistique et la dualité linguistique ne pouvaient pas s'adresser uniquement à des individus et ne pouvaient être supportées et viables que si elles s'appuyaient sur des communautés minoritaires dynamiques. C'est dans ce sens que des programmes — peu de programmes — ont été développés.

Ce que le sénateur Gauthier soulève — les rapports des différents commissaires aux langues officielles l'ont souligné à maintes reprises —, c'est que les ministères et les organismes du gouvernement fédéral ont des attitudes très négligentes à l'égard des besoins des communautés linguistiques minoritaires au Canada, qu'il s'agisse des anglophones au Québec ou des francophones hors Québec. On nous présente souvent des rapports sur les efforts des ministères pour mettre en oeuvre la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Ces rapports sont ridicules. Ils ne dégagent aucune conviction. Les communautés ont des besoins sur les plans social, culturel, sportif et communautaire, et lorsqu'elles s'adressent aux différents ministères, elles reçoivent souvent des réponses insatisfaisantes.

On ne veut pas discuter à savoir si l'article actuel est exécutoire ou non. On veut que des programmes existent et qu'il y ait une obligation juridique, claire et précise, afin que les ministères et les organismes gouvernementaux assurent le respect des droits individuels sur l'obtention des services. On veut également qu'il y ait une obligation juridique déterminée et engagée pour soutenir les communautés. C'est le sens du projet de loi S-32. Ce ne sera pas aux tribunaux de dire si, par exemple, le ministère du Patrimoine canadien doit octroyer 10 ou 15 millions de dollars. Ce sera l'appréciation politique.

On s'est rendu compte que les phénomènes d'assimilation des groupes minoritaires dans l'ensemble du Canada ne pouvaient être contrés uniquement par l'octroi de droits aux individus. Pour que les communautés minoritaires puissent survivre, il faut qu'il y ait des institutions. D'ailleurs, on l'avait pensé puisque dans la Constitution, on avait accordé au Québec des droits pour les anglophones, comme des écoles, par exemple. Ensuite, cela s'est étendu à l'ensemble du Canada, et les francophones peuvent s'appuyer sur des réseaux scolaires. Au Québec, on a étendu cela aux services sociaux. C'est votre préoccupation, sénateur Gauthier. Vous ne voulez pas que les cours sanctionnent le niveau de soutien aux communautés linguistiques.

What you want is a requirement, with appropriate sanctions, to provide support to language communities. That is the purpose of your bill. Is that in fact your main concern?

Senator Gauthier: You have put it very well. Minister David Crombie said that the government would not be content with principles and aims but that it was his intention to take action. He also said that the government intended to renew its programs and to give them some substance. He was speaking of intentions. What I want are obligations.

Senator Rivest: You want obligations?

Senator Gauthier: Yes.

[English]

Senator Bryden: Senator Rivest has identified, in my mind, the concern I had in trying to come to terms with this. I do not agree with Senator Gauthier that his amendment simply clarifies what is contained in the section 41. Indeed, it attempts to do what Senator Rivest has said; namely, it places requirements on the government or agencies to take positive action in relation to communities or collectivities.

In relation to Senator Joyal's comment, does it make sense to add that to the enforcement section. In sections 41 and 43, we see words such as "enhancing the vitality"; "encourage and support"; "foster an acceptance," and "encourage and assist." That is the language in this act. It conveys a quite different obligation from that suggested by Senator Gauthier's amendment which states, "...Canada shall take the measures necessary to ensure the viability..." That is an identifiable judicial matter whereas the other could be questionable.

Senator Gauthier: Thank you for your comments. Perhaps the honourable senators would put forward an amendment to add the word "positive."

Senator Bryden: We have that in New Brunswick, as you know.

The Chairman: We will continue this discussion in the future. The committee adjourned.

Vous voulez qu'il y ait une obligation passible de sanctions de fournir des services aux communautés linguistiques. C'est le but de votre projet de loi. Est-ce bien le sens de votre préoccupation essentielle?

Le sénateur Gauthier: Votre discours est excellent. Je vous invite à le faire. Le ministre David Crombie avait dit que le gouvernement ne se contenterait pas d'énoncés de principes et d'objectifs, et qu'il avait bien l'intention de passer à l'action. Plus loin, il a dit que le gouvernement avait l'intention de renouveler et d'étoffer ces programmes. Ce sont encore des intentions. Je veux avoir des obligations.

Le sénateur Rivest: Vous voulez des obligations?

Le sénateur Gauthier: Oui, c'est exact.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Je dirais que le sénateur Rivest vient d'exprimer les réserves que j'ai. Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Gauthier pour dire que sa modification clarifie simplement la teneur de l'article 41. En fait, on essaie de faire ce que le sénateur Rivest vient de dire: nommément, obliger le gouvernement ou les organismes à prendre des mesures positives par rapport aux communautés ou aux collectivités.

Faisant suite à ce qu'a dit le sénateur Joyal, est-ce qu'il est raisonnable d'ajouter cela à l'article sur l'application. Aux articles 41 et 43, on lit des expressions comme «favoriser l'épanouissement», «encourager et promouvoir», «encourager le public à mieux accepter» et «encourager et aider». C'est le texte même de la loi. On exprime une obligation très différente de celle qu'énonce la modification du sénateur Gauthier: «...le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement...». Il s'agit là d'une question qui appartient évidemment à la justice alors que dans l'autre cas, c'est discutable.

Le sénateur Gauthier: Je vous remercie de vos commentaires. Mes honorables collègues voudront peut-être proposer un amendement qui aurait pour effet d'ajouter le mot «positif».

Le sénateur Bryden: Nous avons cela au Nouveau-Brunswick, comme vous le savez.

La présidente: Nous poursuivrons cette discussion plus tard.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

The Honourable Senator Jean-Robert Gauthier.

L'honorable sénateur Jean-Robert Gauthier.

A1
YC24
-L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, February 7, 2002

Le jeudi 7 février 2002

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Fourth and last meeting on:

Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and
to amend other Acts (Clause-by-clause consideration)

Quatrième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois (Étude article par article)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk

Buchanan, P.C.

Bryden

* Carstairs P.C.

(or Robichaud)

Cools

Jaffer

Joyal, P.C.

* Lynch-Staunton

(or Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*February 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*February 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Biron (*February 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*February 7, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk

Buchanan, c.p.

Bryden

* Carstairs, c.p.

(ou Robichaud)

Cools

Jaffer

Joyal, c.p.

* Lynch-Staunton

(ou Kinsella)

Moore

Nolin

Pearson

Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 7 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 7 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 7 février 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 7 février 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 7, 2002
(41)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257 East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Biron, Cools, Jaffer, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (11).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee proceeded to study Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee, Issue No. 20, December 5, 2001.*)

WITNESS:

From the Department of Justice:

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chair read into the record a letter from the Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Ms McFadyen was called to the table and answered questions.

After debate, it was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-15A.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

It was agreed, — That clauses 2 to 4 carry.

The Honourable Senator Nolin moved, — That Bill C-15A in clause 5 be amended as follows:

(a) en ajoutant après la ligne 34, ce qui suit:

“(2.1) L'article 163.1 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (3), de ce qui suit:

(3.1) Ne commet pas une infraction le gardien d'un ordinateur qui ne fait que fournir les moyens ou installations de télécommunication qu'emploie une autre personne pour commettre une infraction au sens du paragraphe 163.1 (3).

(3.2) Au présent article, «télécommunication» a le même sens qu'aux articles 326 et 327 de la présente loi.”.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 février 2002
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Biron, Cools, Jaffer, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz, attachés de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois. (*Le texte en clair de l'ordre de renvoi se trouve dans le compte rendu des délibérations du comité, fascicule n° 20, du 5 décembre 2001.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

La présidente fait la lecture officielle d'une lettre reçue de l'honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Mme McFadyen est appelée à la table et répond à des questions.

Après délibération, il est convenu — Que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-15A.

Il est convenu — Que le titre est reporté.

Il est convenu — Que l'article 1 du projet de loi est reporté.

Il est convenu — Que les articles 2 à 4 sont adoptés.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que le projet de loi C-15A soit modifié, à l'article 5, à la page 2:

(a) en ajoutant après la ligne 34, ce qui suit:

«(2.1) L'article 163.1 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (3), de ce qui suit:

(3.1) Ne commet pas une infraction le gardien d'un ordinateur qui ne fait que fournir les moyens ou installations de télécommunication qu'emploie une autre personne pour commettre une infraction au sens du paragraphe 163.1(3).

(3.2) Au présent article, «télécommunication» a le même sens qu'aux articles 326 et 327 de la présente loi.»

After debate, the question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Nolin, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Biron, Nolin, Rivest — 5

NAYS: Cools, Jaffer, Milne, Pearson — 4

ABSTENTIONS: Joyal, P.C., Moore — 2

The Honourable Senator Pearson moved, — That Bill C-15A in clause 5 be amended as follows:

(a) by adding after line 7, the following:

“(4) Subsections 163.1(6) and (7) of the Act are replaced by the following:

(6) Where the accused is charged with an offence under subsection (2), (3), (4) or (4.1), the court shall find the accused not guilty if the representation or written material that is alleged to constitute child pornography has artistic merit or an educational, scientific or medical purpose.

(7) Subsections 163(3) to (5) apply, with such modifications as the circumstances require, with respect to an offence under subsection (2) (3), (4) or (4.1).”.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Pearson, it was agreed unanimously.

It was agreed, — That clauses 6 to 28 carry.

It was agreed, — That clause 29 carry.

It was agreed, — That clauses 30 to 34 carry.

It was agreed, — That clause 35 carry.

It was agreed, — That clauses 36 to 69 carry.

It was agreed, on division — That clause 70 carry.

It was agreed, on division, — That clause 71 carry.

It was agreed, — That clauses 72 to 93 carry.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That this bill be adopted with amendments.

It was agreed, — That the Chair report this bill, as amended, at the next sitting of the Senate.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

Après débat, la motion d'amendement de l'honorable sénateur Nolin, mise aux voix, est adoptée avec dissidence:

OUI: Andreychuk, Beaudoin, Biron, Nolin, Rivest — 5

NON: Cools, Jaffer, Milne, Pearson — 4

ABSTENTIONS: Joyal, c.p., Moore — 2

Il est proposé, par l'honorable sénateur Pearson — Que le projet de loi C-15A soit modifié, à l'article 5, à la page 3:

(a) par adjonction, après la ligne 8, de ce qui suit:

«(4) Les paragraphes 163.1(6) et (7) de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

(6) Lorsqu'une personne est accusée d'une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1), le tribunal est tenu de déclarer cette personne non coupable si la représentation ou l'écrit qui constituerait de la pornographie juvénile a une valeur artistique ou un but éducatif, scientifique ou médical.

(7) Les paragraphes 163(3) à (5) s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1).»

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Pearson, mise aux voix, est adoptée à l'unanimité.

Il est convenu — Que les articles 6 à 28 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 29 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 30 à 34 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 35 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 36 à 69 sont adoptés.

Il est convenu, avec dissidence, — Que l'article 70 est adopté.

Il est convenu, avec dissidence, — Que l'article 71 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 72 à 93 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 1 est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi à l'étude est adopté sans proposition d'amendement.

Il est convenu — Que la présidence fera rapport du projet de loi modifié à la prochaine séance du Sénat.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 7, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other Acts in consequence, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before proceeding to clause-by-clause consideration of Bill C-15A, I shall read into the record a letter from the Minister of Justice. I shall read the English only, as the letter is currently with translation. I apologize that the copies are not before you.

The letter is addressed to the Honourable Lorna Milne, Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It reads as follows:

Dear Senator:

Thank you for your letter of January 31, 2002, concerning the amendments to the postappellate conviction review process contained in *Bill C-15A*, which is currently before the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, and requesting that I comment on these amendments and elaborate as to the reasons why criminal conviction review should remain under the purview of the federal Minister of Justice.

The post-appellate conviction review process, commonly known as the section 690 *Criminal Code* conviction review process, allows persons who feel they have been wrongly convicted of an offence to apply to the federal Minister of Justice for a review of their case. The section 690 conviction review process is not part of the normal judicial process. It is an extraordinary remedy which exists to ensure that no miscarriage of justice occurs when all conventional avenues of appeal have been exhausted. Upon review of the application, the Minister of Justice may grant a remedy by referring appropriate cases back to the courts for a new trial or appeal.

The Minister of Justice currently receives approximately 50 to 70 requests for a conviction review each year. Practically speaking, the Minister of Justice is not in a position to review each application personally. Legal counsel review and investigate cases and provide legal advice to the Minister of Justice as to whether or not a remedy is appropriate. Currently, the Criminal Conviction Review Group within the Department of Justice Canada is responsible for the review of these applications. The group consists of counsel with experience as both crown and defence counsel. Counsel from outside the Department,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 février 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, se réunit ce jour à 10 h 50 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-15A, je vais donner lecture d'une lettre du ministre de la Justice.

La lettre est adressée à l'honorable Lorna Milne, présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. En voici le texte:

Madame le sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 31 janvier 2002 concernant les modifications au processus d'examen postappel des condamnations que propose le projet de loi C-15A, qui est actuellement devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et par laquelle vous me demandez de me prononcer sur ces amendements tout en précisant les raisons pour lesquelles le processus d'examen des condamnations au criminel devrait rester du ressort du ministre fédéral de la Justice.

Le processus d'examen postappel des condamnations, communément appelé processus d'examen des condamnations en vertu de l'article 690 du Code criminel, permet aux personnes qui pensent avoir été condamnées à tort de demander au ministre fédéral de la Justice un réexamen de leur cause. Le processus d'examen des condamnations en vertu de l'article 690 ne fait pas partie du processus judiciaire normal. Il s'agit d'un recours extraordinaire dont le but est de garantir qu'aucune erreur judiciaire ne se produira lorsque tous les modes d'appel conventionnels auront été épuisés. Après examen de la demande, le ministre de la Justice peut accorder un recours en renvoyant les causes appropriées devant les tribunaux en vue d'un nouveau procès ou d'un appel.

Le ministre de la Justice reçoit actuelle de 50 à 70 demandes d'examen de condamnation chaque année. En pratique, le ministre de la Justice n'est pas en mesure d'examiner personnellement chaque demande. Des conseillers juridiques font enquête et étudient les causes et conseillent le ministre de la Justice sur la possibilité de l'octroi d'un recours. Actuellement, le Groupe de la révision des demandes de clémence de la Couronne au sein du ministère de la Justice Canada est responsable de l'examen de ces demandes. Ce groupe est constitué de conseillers qui ont à la fois une expérience de la défense et de la poursuite

including retired superior court judges, are also asked to review applications from time to time.

Section 690 of the *Criminal Code*, as it currently reads, is very vague, and that has been a major criticism of the conviction review process. For example, section 690 neither sets out a clear process for how an application is reviewed nor establishes criteria for when a remedy may be granted. As a result, principles were developed throughout the years to guide the use of this discretionary power. For example, Ministers of Justice have declined to review an application if the applicant has not exhausted his or her appellate rights. The section was not meant to be another level of appeal or a chance for the applicant to re-argue the case if he or she lost on appeal. Applicants must present new and significant information that either was not considered by the courts or arose after the conventional avenues of appeal were exhausted and that could reasonably be expected to have affected the verdict.

Other criticisms of the current system of conviction review are that it takes too long to complete the review of an application and that the process is too secretive. Some have called for the creation of an independent review body to review cases of alleged wrongful conviction in Canada, similar to the Criminal Cases Review Commission created about four years ago in the United Kingdom.

As a result of these calls for reform, my predecessor, the Honourable Anne McLellan, initiated a consultation process to examine ways in which the conviction review process could be improved in Canada. A consultation paper was released in October 1998. Submissions were received in response to the consultation paper. The issue of whether or not a formal independent body should be created in Canada to review alleged wrongful conviction cases was studied. In fact, during the consultation process, the then Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan, met with officials from the British Criminal Cases Review Commission to discuss their system. In the end, it was concluded that a formal separate body was inappropriate in the Canadian context and that the ultimate decision-making authority in criminal conviction review should remain with the federal Minister of Justice, who is accountable to Parliament and the people of Canada. This recognizes and maintains the traditional jurisdiction of the courts while providing a fair and just remedy in those exceptional cases that have somehow fallen through the cracks while in the conventional justice system.

There are many reasons why it was concluded that a formal and separate body for conviction review was inappropriate in the Canadian context. The Canadian situation is different from the one that existed in the United Kingdom when it was felt that an independent review body was necessary. In the United Kingdom, the Home Secretary, who is responsible for policing and prisons,

au nom de la Couronne. Des conseillers juridiques de l'extérieur du ministère, y compris des juges retraités des cours supérieures, sont mis à contribution à l'occasion.

Le texte de l'article 690 du Code criminel est très vague, et c'est la critique la plus importante que l'on fait du processus d'examen des condamnations. Par exemple, l'article 690 ne prévoit ni un processus d'examen clair, ni des critères quant aux circonstances permettant l'octroi d'un recours. C'est pourquoi des principes ont été élaborés au fil des ans pour guider l'usage de ce pouvoir discrétionnaire. Par exemple, les ministres de la Justice ont refusé d'examiner les demandes dont le demandeur n'a pas exercé tous ses droits d'appel. L'article n'a pas été conçu comme un autre niveau d'appel ou comme une occasion pour le demandeur de plaider à nouveau sa cause après le rejet de son appel. Les demandeurs doivent présenter des faits nouveaux et significatifs qui n'ont pas été considérés par les tribunaux ou qui se sont révélés après épuisement des appels et selon lesquels on peut prévoir de façon raisonnable qu'ils aient affecté le verdict.

D'autres critiques à l'égard du système actuel d'examen des condamnations portent sur le fait que l'examen des condamnations est trop lent et peu transparent. Certaines critiques réclament la création d'une entité d'examen indépendante qui examinerait les allégations de condamnation à tort au Canada et qui serait semblable à la Criminal Cases Review Commission créée il y a quelques années au Royaume-Uni.

En réponse à ces demandes de réforme, ma prédécesseure, l'honorable Anne McLellan, a amorcé un processus de consultation pour examiner la façon d'améliorer le processus d'examen des condamnations au Canada. Un document consultatif a été publié en octobre 1998. Des propositions nous sont parvenues à la suite de cette publication. La question de la création ou non d'une entité indépendante officielle au Canada chargée d'examiner les allégations de condamnation à tort a été étudiée. En fait, au cours du processus de consultation, ma prédécesseure s'est entretenue avec les membres de la British Criminal Cases Review Commission pour discuter de leur système. En fin de compte, on a conclu que la création d'une entité officielle indépendante serait inappropriée dans le contexte canadien et que l'ultime autorité décisionnelle devait revenir au ministre fédéral de la Justice, qui est responsable devant le Parlement et la nation canadienne. Cette conclusion reconnaît et confirme la compétence traditionnelle des tribunaux tout en procurant un recours juste et équitable à ces causes exceptionnelles qui ont, d'une manière ou d'une autre, échappé au système de justice conventionnel.

Plusieurs raisons justifient cette conclusion. La situation du Canada est différente de celle qui prévalait au Royaume-Uni lorsque la nécessité de la création d'une entité d'examen indépendante avait été ressentie. Au Royaume-Uni, le Home Secretary, qui est responsable de la police et de la prison, était également responsable de l'examen des allégations de condamnation à tort. Comme vous vous en souvenez peut-

was also responsible for the review of cases of alleged wrongful conviction. As you may recall, many of the high-profile cases in the United Kingdom involved allegations of police misconduct. In Canada, such a conflict does not exist for the federal Minister of Justice because he or she is not responsible for policing or for the prison system. Furthermore, the vast majority of section 690 applications relate to purely criminal matters where the prosecution was conducted by one of the provincial Attorneys General.

Creating a formal separate body to review these applications will not necessarily lead to quicker reviews. The British Criminal Cases Review Commission found, even with its large staff and budget, that it did not have the capacity to deal with its caseload and minimize the backlog of cases on any reasonable time scale. According to its most recent annual report, the British Commission now receives funding in the amount of £5.415 million a year and has a staff of over 80 persons. It receives approximately 1000 applications per year. As of October 31, 2001, the Commission had a backlog of 460 cases.

However, having concluded that a formal separate body for conviction review was not needed in Canada, the consultation process did lead to the conclusion that amendments were needed to improve the current conviction review process, by making it more open, accessible, and accountable. The amendments to the *Criminal Code* contained in *Bill C-15A* are designed to make those improvements.

Specifically, the proposed amendments clarify when someone is eligible to apply for a review. The person must have exhausted all rights of judicial review or appeal before qualifying for a review. It is now clear that the process is not an alternative to the judicial system. The proposed amendments allow for the creation of regulations that set out how one applies for a review and what information and documents are required to complete an application. This will assist applicants in completing their section 690 review applications, as the process will be made more accessible and easier to follow. The proposed amendments provide that the stages of the review process will be set out in regulations. This will make the entire review process more open and understandable and will alleviate the concern that the process is too secretive. Moreover, the factors that the Minister of Justice will use in determining whether or not an applicant may be entitled to a remedy are now clearly set out in the proposed amendments. By expressing these factors in the proposed amendments, the Minister of Justice will be more accountable in the review process.

être, de nombreuses causes d'envergure au Royaume-Uni reposaient sur des allégations d'inconduite de la part de la police. Au Canada, un tel conflit d'intérêt n'existe pas pour le ministre fédéral de la Justice parce qu'il n'est pas responsable de la police ou du système carcéral. En outre, la grande majorité des demandes en vertu de l'article 690 ne portent que sur des affaires purement criminelles dont la poursuite relevait de l'un des procureurs généraux d'une province.

Établir une entité distincte formelle pour l'examen de ces demandes ne mènera pas forcément à un examen plus rapide des dossiers. La British Criminal Cases Review Commission a trouvé que même avec un effectif et un budget importants, elle n'était pas en mesure de traiter tous les cas et de réduire au minimum dans un délai raisonnable les cas en attente d'une décision. D'après son rapport annuel le plus récent, la British Commission reçoit actuellement un financement qui s'élève à 5 415 millions de livres sterling par année et a un effectif de 80 personnes. La Commission reçoit 1 000 demandes par année. Le 31 octobre 2001, la Commission avait 460 cas en attente d'une décision.

Cependant, ayant conclu une entité distincte formelle d'examen des condamnations n'était pas nécessaire au Canada, le processus de consultation a mené à la conclusion que des modifications étaient nécessaires à l'amélioration du processus actuel d'examen des condamnations afin de le rendre davantage transparent, accessible et responsable. Les modifications au Code criminel que contient le projet de loi C-15A ont été conçues dans le but de mener à ces améliorations.

De façon précise, les modifications proposées clarifient l'admissibilité d'une personne au processus de demandes d'examen d'une condamnation. La personne doit d'abord n'avoir plus aucun recours au processus de révision par les tribunaux ou au processus d'appel. Il est maintenant clair que le processus d'examen des condamnations n'est pas une option autre que le système des tribunaux. Les modifications proposées permettent l'établissement de règlements qui dicteraient la procédure de demande d'examen à suivre et quels renseignements et documents doivent être fournis pour remplir une telle demande. Ces modifications aideront les demandeurs à faire leurs demandes d'examen en vertu de l'article 690, puisque le processus deviendra plus accessible et plus facile à suivre. Selon les modifications proposées, les étapes du processus d'examen seront fixées par des règlements. Le processus complet d'examen deviendra alors plus transparent et plus facile à comprendre et contribuera à dissiper les inquiétudes selon lesquelles le processus se fait trop secrètement. En outre, les facteurs dont tiendra compte le ministre de la Justice pour déterminer si la personne a droit à un recours sont maintenant clairement définis par les modifications proposées. L'inclusion de ces facteurs dans les modifications proposées responsabilise davantage le ministre de la Justice dans le cadre du processus d'examen.

In addition, the Minister of Justice would be required to submit annual reports to Parliament in relation to applications for conviction review. By requiring an annual report to be tabled, the Minister of Justice will be answerable for the review of applications.

Currently, section 690 limits the review to those who have been convicted in proceedings by indictment or who have been sentenced under the longterm or dangerous offender provisions of the *Criminal Code*. The proposed amendments allow for the review of summary conviction offences. The consultation process revealed strong support for the inclusion of alleged miscarriages of justice arising out of summary conviction cases. Although some concerns were raised about the minor nature of some summary conviction offences, a wrongful conviction for a summary offence is still capable of bringing the administration of justice into disrepute. Furthermore, the expansion of maximum penalties for certain summary offences adds merit to the call for an extra-judicial safety net for all alleged wrongful convictions.

A very important and needed amendment to the conviction review process is proposed in section 696.2. Currently, section 690 does not provide powers of investigation to those reviewing cases. Sometimes those persons investigating cases on behalf of the Minister are unable to obtain relevant information in order to properly review and investigate a case. For example, an important witness with relevant information as to whether or not there has been a miscarriage of justice may refuse to voluntarily provide information. Section 690 did not provide any powers to compel witness to give information or documents; therefore, there was no way that the needed information could be obtained if it could not be obtained voluntarily.

The proposed section 696.2(2) provides the Minister of Justice with the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*. Proposed section 696.2(3) allows the Minister to delegate the exercise of his or her investigative powers to those investigating cases on behalf of the Minister. It must be remembered that the decision making power in conviction review cases still remains with the Minister of Justice. This section simply provides persons investigating cases on behalf of the Minister with the ability to obtain the necessary information in order to thoroughly review and investigate a case so that a full report may be made to the Minister as to whether or not a remedy is appropriate in that case.

The proposed section follows a specific recommendation made by the *Donald Marshall Inquiry*. The *Inquiry* specifically recommended that the powers to obtain

De plus, le ministre de la Justice devra déposer un rapport annuel sur les demandes d'examen de condamnations au Parlement. Cette exigence le rend responsable à l'égard de l'examen des demandes.

Actuellement, l'article 690 réserve l'examen à des personnes qui ont été condamnées à la suite d'un acte criminel ou qui ont reçu une peine conformément aux dispositions prévues au Code concernant les peines de longue durée ou les condamnés dangereux. Les modifications proposées permettent l'examen de déclarations sommaires de culpabilité. Le processus de consultation a révélé un appui ferme en faveur de l'inclusion des prétendues erreurs judiciaires fondamentales dans les cas de déclarations sommaires de culpabilité. Bien que certaines préoccupations aient été exprimées concernant le caractère mineur de certaines déclarations sommaires de culpabilité, une condamnation à tort dans de tels cas peut quand même contribuer à ternir la réputation du système d'administration de la justice. De plus, étendre les peines maximales dans certains cas de déclarations sommaires de culpabilité ajoute au mérite d'adopter une mesure extrajudiciaire de réparation des allégations de condamnations à tort.

Une modification très importante et nécessaire au processus d'examen de condamnation est proposée à l'article 696.2. Actuellement, l'article 690 n'accorde aucun pouvoir d'enquête aux personnes examinant les condamnations. Parfois, les personnes examinant les causes au nom du ministre ne peuvent obtenir les renseignements pertinents afin d'examiner convenablement un cas et de mener une enquête à ce sujet. Par exemple, un témoin important ayant des renseignements pertinents concernant la possibilité qu'il y ait eu une erreur judiciaire fondamentale peut refuser de fournir volontairement les renseignements. L'article 690 ne fournissait aucun pouvoir permettant d'obliger des témoins à fournir des renseignements ou des documents; il n'y avait donc aucun moyen d'obtenir les renseignements nécessaires à moins qu'ils ne soient fournis volontairement.

L'article 696.2(2) proposé accorde au ministre de la Justice tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes. L'article 696.2(3) proposé permet au ministre de déléguer l'exercice de ses pouvoirs d'enquête à ceux qui examinent les causes au nom du ministre. On doit se rappeler que le ministre de la Justice détient toujours le pouvoir décisionnel. Cet article donne simplement aux personnes enquêtant au nom du ministre dans de telles causes la possibilité d'obtenir les renseignements nécessaires afin de faire un examen complet d'une cause et d'enquêter à ce sujet dans le but de présenter un rapport complet au ministre indiquant si oui ou non un recours est à conseiller dans ce cas particulier.

L'article proposé donne une suite à une recommandation précise faite dans le cadre de l'enquête *Donald Marshall*. L'enquête a recommandé précisément que les personnes

documents and to compel witnesses to provide information was needed by those investigating and reviewing wrongful conviction cases.

At the same time as the legislative amendments were introduced, my predecessor, the Honourable Anne McLellan, announced that administrative changes would be made to the review unit, including the expansion of the unit to include investigators and the appointment of a Special Advisor to oversee the review of applications, and to assume responsibility for the review unit, and to report directly to the Minister, thereby adding a degree of independence from the Department of Justice Canada.

I am confident that these amendments are the most efficient and effective way to improve the postappellate conviction review process in Canada and that a formal separate body is not required.

Yours sincerely,

Martin Cauchon

This letter was dated February 6, 2002.

Honourable senators, we are meeting to proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-15A. If any of the senators intended to make amendments, they may want to postpone making them until third reading in the house, in order to digest what the minister has said in this letter that we have before us.

Senator Joyal: Madam Chair, I appreciate the long letter of the Minister of Justice. It is helpful to give a background to the proposed section. I am pleased to have it on record.

As honourable colleagues will remember, we heard from representatives of the Canadian Bar Association, and a number of witnesses related to the exercise of the investigation powers of the minister as provided in proposed section 696.2, the proposed section the minister mentioned on page 4 of his letter. I have personally a preoccupation with that section, and I know that some of my colleagues share that preoccupation.

I had some concerns about subclause 696.2(3) on page 38 of the bill. I shall read that subclause.

Despite subsection 11(3) of the *Inquiries Act*, the Minister of Justice may delegate in writing to any individual the powers of the Minister to take evidence, issue subpoenas, enforce the attendance of witnesses, compel them to give evidence and otherwise conduct an investigation under subsection (2).

I repeat, he "may delegate in writing to any individual..."

That seems to me to be very key to all of the investigation process. That person must offer independence and must offer a legal capacity. Those are the two criteria that that person should

examinant les cas de condamnations à tort et enquêtant à ce sujet aient le pouvoir d'obtenir des documents et d'obliger des témoins à fournir des renseignements.

En même temps qu'elle a présenté les modifications à la loi, ma prédécesseure, l'honorable Anne McLellan, a annoncé que des changements administratifs seraient apportés au Groupe de la révision des demandes de clémence de la Couronne, y compris une augmentation de l'effectif du groupe pour y ajouter des enquêteurs et la nomination d'un conseiller spécial ou d'une conseillère spéciale qui surveillerait l'examen des demandes, qui serait responsable du groupe et qui rendrait compte directement au ministre, ajoutant ainsi un certain degré d'indépendance par rapport au ministre de la Justice Canada.

Je suis persuadé que ces modifications constituent le moyen le plus efficace d'améliorer le processus d'examen postappel des condamnations au Canada et qu'une entité distincte formelle n'est pas nécessaire.

Je vous prie d'agréer, madame Le sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Martin Cauchon

Cette lettre est datée du 6 février 2002.

Chers collègues, notre séance a pour objet de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-15A. Si des sénateurs ici présents comptent proposer des amendements, ils voudront peut-être attendre l'étape de la troisième lecture à la Chambre afin d'assimiler ce que le ministre a dit dans la lettre dont nous avons le texte sous les yeux.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je remercie le ministre de la Justice pour sa longue lettre. Il est utile de situer le contexte dans lequel on propose ce nouvel article. Je suis heureux de voir sa lettre figurer au procès-verbal.

Comme mes honorables collègues le savent, nous avons entendu des représentants de l'Association du Barreau canadien, et un certain nombre de témoins qui nous ont parlé de l'exercice des pouvoirs d'enquête du ministre qui sont énoncés à l'article 696.2, l'article que mentionne le ministre à la page 4 de sa lettre. Personnellement cet article me préoccupe et je sais que c'est aussi le cas pour certains de mes collègues.

J'avais aussi des réserves à l'égard du paragraphe 696.2(3), qui est à la page 38 du projet de loi. Je vais vous donner lecture de ce paragraphe.

Malgré le paragraphe 11(3) de la Loi sur les enquêtes, le ministre de la Justice peut déléguer par écrit à quiconque ses pouvoirs en ce qui touche le recueil de témoignages, la délivrance des assignations, la contrainte à comparution et à déposition et, de façon générale, la conduite de l'enquête visée au paragraphe (2).

Je répète qu'il «peut déléguer par écrit à quiconque...»

Cela me semble essentiel à tout le processus d'enquête. Cette personne doit être indépendante et disposer d'une formation juridique. Ce sont les deux qualités que cette personne devrait

present in order that the investigation is led according to the objectivity that must be used to pronounce on the various steps of a trial that led to the condemnation of the sentenced person.

I thought of suggesting that instead of delegating to "any individual," the minister could delegate to a retired justice, which of course guarantees knowledge and expertise of the legal process, because, of course, a justice has that kind of experience. Of course, the person would be a retired justice, no longer involved in the system; hence, there would no interest on his or her part to protect the system. As the dictum says, not only should justice be done, but justice should appear to be done. In other words, there is an element of additional integrity visàvis the system that the person must investigate.

Following discussions I had with various people within the department and outside, I would certainly maintain that the qualities of that person should be mentioned in that subclause. In other words, it should be a person who offers independence and legal background. Otherwise, it could be anyone. Anyone is anyone. Anyone could be someone who has no interest in the system, or it could be an individual who is part of the system, which I do not think is proper.

As I mentioned, not only must justice be done, it must appear to be done, and more in the case of a miscarriage of justice. In other words, the person who investigates must offer almost a *prima facie* quality of integrity and independence.

I am not ready at this point in time to offer you a specific wording on this. I am still trying to express it in legal terms that would be compatible with other aspects of that clause and with the Criminal Code. I would certainly express to my colleagues my concern and intention to move amendments on third reading after I have tested the wording with the legal experts of the Department of Justice.

We are not add odds with the department; we are trying to create the best system possible in the case of miscarriage of justice and move a proper amendment, an amendment that would render that quality of impartiality and, of course, legal background in a person who knows the system. A person must essentially investigate the system. That person cannot be anyone. We know that not anyone can do that.

My proposed amendment would leave the discretion to the Minister of Justice. I have no problem leaving the discretion with the Minister of Justice, provided that those qualifications are mentioned in the bill.

I would not be opposed to vote this morning, with the proviso that at third reading I would propose an amendment.

Senator Beaudoin: My question is one of procedure. I agree entirely with what has been said. Those who may have an amendment to propose may do it at third reading, but we must talk about it in the committee to a certain extent.

avoir si l'on veut que l'enquête soit menée avec l'objectivité qu'il faut pour se prononcer sur les diverses étapes du procès qui ont mené à la condamnation du demandeur.

J'avais songé à proposer, qu'au lieu de déléguer à «quiconque», le ministre pourrait déléguer son pouvoir à un juge à la retraite, ce qui garantirait bien sûr les connaissances spécialisées du processus judiciaire que possède on le sait, un juge retraité. Bien sûr, il s'agirait d'un juge qui ne ferait plus partie du système; ainsi, il ou elle n'aurait aucun intérêt à protéger le système. Comme le veut le dictum, il faut non seulement que justice soit faite mais qu'elle semble avoir été faite. Autrement dit, on ajouterait ainsi un élément d'intégrité supplémentaire au système sur lequel cette personne doit faire enquête.

À la suite des discussions que j'ai eues avec diverses personnes du ministère et de l'extérieur, je prétends assurément que les qualités de cette personne doivent être mentionnées dans ce paragraphe. Autrement dit, il doit s'agir d'une personne qui est indépendante et qui dispose d'une formation juridique. Autrement, ce pourrait être n'importe qui. N'importe qui, c'est n'importe qui. N'importe qui pourrait être une personne qui n'a aucun intérêt dans le système, ou il pourrait s'agir d'une personne qui fait partie du système, ce qui n'est pas indiqué, à mon avis.

Comme je l'ai dit, il faut non seulement que la justice soit faite mais qu'on ait la preuve qu'elle a été faite et c'est encore plus essentiel s'il y a eu erreur judiciaire. Autrement dit, la personne qui fait enquête doit faire preuve de façon presque évidente d'intégrité et d'indépendance.

Je ne suis pas disposé pour le moment à vous proposer un libellé exact. Je ne suis pas encore arrivé à l'exprimer dans les termes juridiques qui seraient compatibles avec les autres aspects de cette disposition et avec le Code criminel. Chose certaine, je tiens à faire savoir à mes collègues les réserves qui m'animent et l'intention que j'ai de proposer des amendements en troisième lecture après avoir consulté les juristes du ministère de la Justice sur le libellé.

Il n'y a pas de querelles avec le ministère; nous tâchons de créer le meilleur système qui soit pour éviter les erreurs judiciaires et proposer un amendement bien conçu qui garantirait qu'on choisisse une personne qui connaît le système, qui est impartiale et qui dispose bien sûr d'une formation juridique. Essentiellement, la personne doit enquêter sur le système. Cette personne ne peut pas être n'importe qui. Nous savons que ce n'est pas n'importe qui peut le faire.

L'amendement que je vais proposer laisserait toute discrétion au ministre de la Justice. Je n'ai aucune objection à laisser cette discrétion au ministre de la Justice, à la condition que ces titres et qualités soient mentionnés dans le projet de loi.

Je ne m'opposerais pas à ce que l'on vote ce matin, pourvu qu'on sache que je proposerai un amendement en troisième lecture.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question de procédure. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. Ceux qui ont des amendements pourront les proposer en troisième lecture, mais nous devons en parler en comité dans une certaine mesure.

Senator Joyal: Of course.

Senator Beaudoin: We have some reservation about this question of delegation and the comparison between the British system and that which is proposed by the Minister of Justice. We cannot avoid a discussion of principles on this.

If there are one or two amendments, proposing them at third reading may be the best solution. However, it should be said very clearly that this will not set aside any discussion on the principle of the mechanism.

[Translation]

Senator Nolin: Thank you very much for taking the trouble to ask the minister to comment on the amendments to section 690 of the Criminal Code. I support Senator Joyal's approach. I, too, have a problem with sub-delegation, if it is not subject to sufficiently strict requirements. Should the review be conducted only by judges? The new British Commission is made up of not only judges; some members and staff have investigative power. The suggestion that we wait until third reading is in my view appropriate. I will abstain from voting on clauses 69 and 70, which have to do with the amendments.

[English]

The Chairman: That is clause 71.

Senator Nolin: There is also clause 69. We will have that debate at third reading in the chamber. We will have time to read the minister's letter. We do have a different system and regime. We live in a federation. Provincial authorities are in charge of implementing what we are adopting as criminal laws. Nevertheless, it is a privilege of the Crown when we hear justice after justice referring to a more independent and a more open process to review those cases, but we will have that discussion at third reading. I shall abstain from voting on those clauses.

Senator Joyal: Senator Nolin is absolutely right. I have the text of the Criminal Appeal Act of Great Britain. At Part II, section 8, regarding the Criminal Cases Review Commission, which has 11 members, as Senator Nolin indicated, section 8(5) reads as follows:

8(5) At least one third of the members of the Commission shall be persons who are legally qualified; and for this purpose a person is legally qualified if —

(a) he has a ten year general qualification, within the meaning of section 71 of the Courts and Legal Services Act 1990, or

(b) he is a member of the Bar of Northern Ireland, or solicitor of the Supreme Court of Northern Ireland, of at least ten years' standing.

Le sénateur Joyal: Bien sûr.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons des réserves au sujet de la délégation de pouvoirs et de la comparaison entre le système britannique et celui que propose le ministre de la Justice. Nous ne pouvons pas éviter de discuter des principes en jeu dans cette question.

S'il y a un ou deux amendements, la meilleure solution consiste peut-être à les proposer en troisième lecture. Cependant, il faut qu'il soit dit bien clairement que cela n'écartera pas toute discussion sur le principe du mécanisme.

[Français]

Le sénateur Nolin: Merci beaucoup d'avoir eu la diligence de demander au ministre ses commentaires au sujet des modifications apportées à l'article 690 du Code criminel. J'appuie la proposition du sénateur Joyal. J'ai, moi aussi, un problème avec une sous-délégation, si elle n'est pas suffisamment encadrée quant aux qualités requises. Devrait-elle être composée uniquement de juges? Dans la nouvelle commission britannique, il n'y a pas que des juges; des commissaires et certains membres du personnel ont aussi un pouvoir d'enquête. La suggestion d'attendre à la troisième lecture est, je crois, appropriée. Je m'abstiendrai de voter sur les articles 69 et 70 qui se rapportent aux amendements.

[Traduction]

La présidente: C'est l'article 71.

Le sénateur Nolin: Il y a aussi l'article 69. Nous aurons ce débat en troisième lecture au Sénat. Nous aurons eu le temps de lire la lettre du ministre. Nous avons un système et un régime différents. Nous vivons dans une fédération. Les autorités provinciales ont la responsabilité de faire respecter les lois pénales que nous adoptons. Néanmoins, c'est un privilège de la Couronne, et les juges l'un après l'autre parlent d'un processus plus indépendant et plus transparent pour l'examen de ces cas, mais nous aurons cette discussion en troisième lecture. Je m'abstiendrai de voter sur ces dispositions.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Nolin a parfaitement raison. J'ai devant moi le texte de la Loi sur les appels au criminel de Grande-Bretagne. À la partie II, article 8, concernant la Commission d'examen des affaires criminelles, qui compte 11 membres, comme l'a indiqué le sénateur Nolin, le paragraphe 8(5) se lit ainsi:

8(5) Au moins le tiers des membres de la Commission seront des personnes disposant d'une formation juridique; et pour ces fins, une personne dispose d'une qualification juridique si:

a) elle est qualifiée officiellement de manière générale depuis 10 ans, au sens de la l'article 71 de la Loi sur les tribunaux et les services juridiques de 1990, ou

b) elle est membre du Barreau de l'Irlande du Nord, ou procureur de la Cour suprême d'Irlande du Nord depuis au moins 10 ans.

In other words, it is clear there has to be a legal capacity because the person is investigating the legal system.

The provision is silent on this. I should like to study further what should be said properly in the system so that at third reading we will have a real basis to propose an amendment.

Senator Grafstein: There are three issues for me. Senator Joyal raised the third issue, which is to be satisfied that the person who is given the responsibility to review is free of any implication in the existing system, is independent, and has the necessary skills to examine the system. We do have a number of horror stories now about unfair and undue convictions.

It raises three issues. First, with respect to a clear and independent review, we have seen some examples. I shall not go through it. The testimony in part covered this. Any comprehensive review of the horrendous cases will indicate that, even when the system was reviewed provincially, there was not an independent review. It was biased and discriminatory. It took a long time for justice to happen.

One of the three key questions is about ensuring that the person who is selected for that process has the necessary skills, is independent and is free of seeking to be compliant with the system. Perhaps Senator Joyal's suggestion of a retired judge is the appropriate measure. I would have preferred an independent commission, but perhaps his suggestion is an appropriate alternative.

The other two issues that are not addressed that I am still considering are the other parts of the triangle, that is, that justice delayed is justice denied. The question is timing: Why should it have taken a decade or two of a person's life to be able to overturn an unjust decision?

Honourable senators, what satisfaction do you have, or does any other member of the committee have, that overturning an unfair conviction will be done on a timely basis? I do not see that addressed in a substantive way in the bill. There is no policy indication that this should be dealt with fairly and swiftly. Justice delayed is justice denied is another concern that has not been appropriately addressed. I raise this because you have asked whether it is something that should be dealt with in clause-by-clause consideration. That is up to the members of the committee to decide. I want to alert the committee in the event that they have some comments about whether we have thoroughly addressed that issue, before we go to clause-by-clause. Therefore, one issue is the timing.

Another issues is who is the independent commissioner or the independent review person, and Senator Joyal has come up with something that begs careful thought. However, the intermediate problem is cost, and this would certainly be the Marshall situation and others. We have justice delayed is justice denied, how much time, and what is the cost of doing this. Just think about an Aboriginal person, for example, unfairly convicted with bad evidence. He or she goes through the criminal justice process.

Autrement dit, il est évident que cette personne doit disposer d'une formation juridique étant donné qu'elle enquête sur le système judiciaire.

La disposition est muette à ce sujet. J'aimerais réfléchir plus longuement à ce qu'il convient de dire au sujet du système, de telle sorte qu'en troisième lecture, nous ayons une base solide pour proposer un amendement.

Le sénateur Grafstein: J'ai trois réserves. Le sénateur Joyal a exprimé la troisième, à savoir qu'il faut avoir la conviction que la personne à qui l'on confie la responsabilité d'étudier ces cas n'a aucun lien avec le système existant, est indépendante et possède des compétences nécessaires pour examiner le système. Nous connaissons tous maintenant des cas de condamnations injustes et excessives, à faire dresser les cheveux sur la tête.

Trois questions se posent. Premièrement, en ce qui concerne un examen clair et indépendant, nous en avons vu des exemples. Je n'y reviendrai pas. Les témoignages en font état en partie. Tout examen exhaustif des cas aberrants révèle que, même lorsqu'on s'est penché sur le système à l'échelle provinciale, l'examen n'était pas indépendant. Il était partial et discriminatoire. Il a fallu attendre longtemps pour que justice soit faite.

L'une des trois questions essentielles consiste à s'assurer que la personne qui est choisie pour procéder à cet examen dispose des compétences nécessaires, est indépendante et ne cherchera pas à plaire au système. Il serait peut-être bon de retenir la suggestion du sénateur Joyal qui propose la nomination d'un juge à la retraite. J'aurais préféré pour ma part la création d'une commission indépendante, mais peut-être que sa suggestion est la solution de rechange voulue.

Les deux autres questions auxquelles on n'a pas trouvé réponse et auxquelles je réfléchis toujours sont les autres éléments du triangle, à savoir, que justice différée est justice refusée. C'est une question de temps: pourquoi une personne doit-elle attendre 10 ou 20 ans pour faire annuler une décision injuste?

Honorables sénateurs, dans quelle mesure êtes-vous convaincus, ou y a-t-il un membre du comité qui est convaincu, que l'on pourra invalider une condamnation injuste en temps opportun? Je ne vois rien de tel dans le projet de loi. Le gouvernement n'indique nullement que l'on agira avec équité et célérité. Justice différée est justice refusée, et ce problème ne semble pas avoir été réglé. Je pose la question parce que vous avez demandé si on en discuterait à l'étude article par article. Il appartient aux membres du comité d'en décider. Je tiens à signaler cela au comité pour le cas où il se demanderait si nous avons étudié cette question à fond, avant de passer à l'étude article par article. Le choix du moment pose donc un problème.

Un autre problème se pose relativement à l'identité du commissaire indépendant ou de la personne indépendante chargée de l'examen, et le sénateur Joyal a fait une suggestion qui mérite réflexion. Cependant, le problème intermédiaire est le coût, ce qui fut certainement le cas dans l'affaire Marshall et d'autres. Quand justice différée est justice refusée, combien faut-il de temps, et combien en coûte-t-il? Songez simplement à une personne autochtone, par exemple, qui serait condamnée

For this person to receive justice under the justice system, all the remedies must be exhausted. There cannot be a parallel process. At the end of this horrendous parallel process, that person is then compelled by our system to not only try to have timely justice — which if we look backwards has not been given — but on top of that, the question of cost is raised. That has not been addressed objectively other than through indirect means, which is what Senator Nolin points us to, the split system of administration of justice between the federal and provincial systems. How are that person's costs addressed so that he or she can get the best counsel to assist through a horrendous situation?

Perhaps members who have studied this bill carefully and you, Madam Chairman, can point out how those two problems are being addressed in this bill. We understand how the third problem is being addressed, but how are the first two being addressed? After we have some understanding of that, we can move to third reading and then have a thorough debate about these issues.

Senator Beaudoin: In regard to the question of cost, Senator Grafstein is absolutely right that the provinces are deeply involved directly and indirectly in the criminal law system and application. My question is this: Were they consulted? What is the reaction of the Attorney General of Ontario, or any other province, because they will be involved at least indirectly?

The Chairman: It says here that there were extensive consultations. I can only assume that they would be with counterparts in provincial governments as well. We have officials here who could answer these questions if you want to call them to the table.

Senator Beaudoin: Our system is such that all provinces are involved. I would like to know exactly what their reaction is. If we establish a system and the bill is interesting I would like to know what their reaction will be.

The Chairman: It says in this letter:

...my predecessor...initiated a consultation process to examine ways in which the conviction review process could be improved in Canada.

I would assume that that was done in conjunction with the people in the provinces. Perhaps someone could come to the table and answer our question.

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: During the consultation process, all the provinces were asked to comment in response to all the questions that were asked. After it was decided how to amend and reform the conviction review process, the provinces were asked for their comments. Their comments were all very positive. They were happy that the power of review was going to remain with the federal Minister of Justice.

Senator Beaudoin: Did they all reply?

injustement sur la foi de preuves insuffisantes. Il ou elle doit se soumettre à tout le processus de justice criminelle. Si l'on veut que justice soit rendue à cette personne dans notre système, il faut que tous les recours soient épuisés. Il ne peut pas y avoir de processus parallèle. Aux termes de ce processus parallèle horrible, notre système contraint alors cette personne à s'efforcer d'obtenir non seulement une justice en temps opportun — et rétrospectivement, on voit que ce n'est pas le cas — mais en plus, la question du coût se pose. On n'en a pas débattu objectivement, si ce n'est qu'on a parlé de moyens indirects, comme l'a fait le sénateur Nolin, qui nous a rappelé le cloisonnement qu'il y a dans l'administration de la justice entre les systèmes fédéral et provinciaux. Comment assurer une aide financière à cette personne pour lui permettre d'obtenir les meilleurs conseils dans une situation horrible?

Peut-être que les membres du comité qui ont étudié ce projet de loi soigneusement et vous-même, madame la présidente, pouvez nous dire dans quelle mesure on s'efforce de corriger ces deux problèmes dans le projet de loi. Nous comprenons comment on essaie de remédier au troisième, mais comment règle-t-on les deux premiers? Une fois qu'on aura une meilleure idée de ces choses, nous pourrions passer à la troisième lecture et avoir un débat approfondi sur ces questions.

Le sénateur Beaudoin: Au sujet du coût, le sénateur Grafstein a parfaitement raison de dire que les provinces participent directement et indirectement, à l'administration du système de droit criminel. Ma question est celle-ci: ont-elles été consultées? Qu'en pense le procureur général de l'Ontario, ou de toute autre province, parce qu'ils seront concernés au moins indirectement?

La présidente: Il est dit ici que des consultations exhaustives ont eu lieu. Je ne peux que présumer que le ministre a consulté aussi ses homologues provinciaux. Il y a ici des fonctionnaires qui peuvent répondre à ces questions si vous voulez les convoquer.

Le sénateur Beaudoin: Notre système est tel que toutes les provinces sont en cause. J'aimerais savoir exactement ce qu'elles en pensent. Si nous créons un système — et il s'agit d'un projet de loi intéressant — j'aimerais savoir comment elles vont réagir.

La présidente: Il est dit dans la lettre:

[...] ma prédécesseure [...] a amorcé un processus de consultation pour examiner la façon d'améliorer les processus d'examen des condamnations au Canada.

J'imagine qu'on a consulté les responsables provinciaux. Quelqu'un pourrait peut-être s'approcher et répondre à notre question.

Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Au cours du processus de consultation, on a demandé à toutes les provinces de répondre à toutes les questions qui étaient posées. Après avoir décidé comment modifier le processus d'examen des condamnations, nous avons demandé l'opinion des provinces. Leurs commentaires ont tous été très positifs. Elles étaient heureuses de voir que le ministre fédéral de la Justice conservait le pouvoir d'examen.

Le sénateur Beaudoin: Ont-elles toutes répondu?

Ms McFadyen: Six provinces replied to the consultation process, but they all had the opportunity to do so.

Senator Joyal: Which ones replied?

Ms McFadyen: I do not have that information offhand, but I could certainly provide it.

Senator Cools: To the extent that people here are speaking to the record, I think I should join the group and speak to the record. I am hearing very clearly that we are talking about a proposed amendment that is not about to be proposed right now. That in itself is somewhat unusual. If we are not moving an amendment now, why is it before us? Is an amendment before us or is an amendment not before us? That is purely a procedural question.

Basically, we are being notified of an intention to perhaps later bring an amendment, and that is okay if it is acceptable. However, that is on the procedural points.

On the substantial issue, I should like to register very strong disagreement with the substantive point that is being put forth here. Since this debate is not a debate, I shall reserve my comments for when there is a debate. I shall debate within the debate and not in the pre-debate.

The Chairman: Thank you.

Senator Cools: I wanted to register, for the record, that this committee should very carefully examine the proposition that only judges can be trusted for integrity and independence. I have many problems with that. I am of the opinion that we have many good lawyers and many well-skilled practitioners in the country, inferior court judges, who could do an able job as well. I am not happy about us dispensing with, disposing of and dismissing large numbers of qualified people from a process of selection in respect of handling, managing and executing such an inquiry as would be commanded under proposed section 696.2(3).

I wanted to make that point on the question of integrity and independence and on the question of allowing the minister, the government or whomever to be able to choose from the widest possible pot of talent and resources. People like Alan Gold, Eddie Greenspan and Morris Manning, and many others, have worked in this field. These lawyers are excellent, capable and talented individuals. I have much confidence in many of them. We should allow the minister to have as wide a scope of choice as possible.

My second point deals with the role of Parliament. We should take it as given that a minister, in making such an appointment, should be choosing someone who is skilled, qualified, conversant and capable in the subject matter. If we have reached the day when we must put into a statute that a minister should appoint capable and qualified people, perhaps it is time for us to fold up our tents and go home. It seems to me, as a member of Parliament, that if we have a minister who is appointing unskilled and unqualified people, Parliament should first remove the unqualified and unskilled person and second the minister, and we should remove the two in quick succession. The role that we are describing here in respect of skilled and qualified people is a

Mme McFadyen: Six provinces ont pris part au processus de consultation, mais cette possibilité a été offerte à toutes.

Le sénateur Joyal: Lesquelles ont participé?

Mme McFadyen: Je ne peux pas vous le dire maintenant, mais je peux sûrement vous fournir cette information.

Le sénateur Cools: Étant donné que nos propos sont inscrits au procès-verbal, je crois devoir me joindre au groupe et faire noter mes propos aussi. Je comprends parfaitement que nous discutons d'un amendement qui n'a pas encore été proposé. C'est en soi une procédure quelque peu inhabituelle. Si aucun amendement n'est proposé, pourquoi en discutons-nous? Sommes-nous saisis d'un amendement, oui ou non? C'est strictement une question de procédure.

Essentiellement, on nous donne avis qu'un amendement sera peut-être proposé plus tard, et ça va, si c'est acceptable. Cependant, cela demeure une question de procédure.

Pour ce qui est du fond, je tiens à faire savoir que je ne suis pas du tout d'accord avec ce qu'on propose sur le fond. Étant donné que ce débat n'est pas un débat, je réserverai mes commentaires pour le moment où il y aura débat. Je prendrai la parole lorsqu'il y aura débat et non pas un débat préalable.

La présidente: Merci.

Le sénateur Cools: Je tiens à faire remarquer, pour mémoire, que notre comité doit s'interroger très sérieusement sur l'idée selon laquelle seuls les juges peuvent être intègres et indépendants. Cette idée suscite beaucoup d'objections de ma part. Je suis d'avis qu'un grand nombre de nos avocats et de praticiens du droit sont très compétents dans notre pays, et des juges des cours inférieures aussi, qui pourraient également faire un bon travail. Je n'aime pas qu'on écarte ainsi du revers de la main un grand nombre de personnes compétentes, du processus de sélection de la personne chargée de mener à bien l'enquête prévue au paragraphe 696.2(3).

Voilà ce que je voulais dire concernant l'intégrité et l'indépendance et sur la question de faire en sorte que le ministre, le gouvernement ou quelqu'un d'autre soit en mesure de choisir à partir du plus grand nombre de talents et de ressources possible. Des gens comme Alan Gold, Eddie Greenspan et Morris Manning et bon nombre d'autres ont travaillé dans ce domaine. Ce sont d'excellents avocats, des personnes compétentes et talentueuses. J'ai énormément confiance dans bon nombre d'entre eux. Nous devrions faire en sorte que le ministre ait le plus grand choix possible.

Ma deuxième observation concerne le rôle du Parlement. Nous devrions tenir pour acquis que le ministre, lorsqu'il nomme quelqu'un à une telle fonction, choisira quelqu'un qui est compétent, qualifié et qui est versé en la matière. Si nous en sommes arrivés à un point où nous devons inscrire dans une loi le fait qu'un ministre doive nommer des personnes compétentes et qualifiées, le moment est peut-être venu pour nous de plier bagages et de rentrer chez nous. Il me semble, en tant que parlementaires, que si nous avons un ministre qui nomme des gens incompétents et non qualifiés, le Parlement devrait se débarrasser tout d'abord de la personne non compétente et ensuite du ministre, et nous devrions nous débarrasser des deux rapidement.

role that is to be met by Parliament as a whole and not by any statute. To put something like that into a statute certainly is admitting and declaring loudly that Parliament is failing. I do believe that if a minister is appointing such people we must get them both out of the way.

My third point has already been made, and I shall discuss it further. It is very improper of us to attempt to put into law a command to a minister to choose from a very tiny and narrow group of people. I have already made this point. The minister should be able to choose, in the name of Her Majesty, the most qualified, capable, credible and available individual. I do not believe that that pot will necessarily always contain only retired superior court judges. There are many wrongful conviction cases before us, and I believe that there are many more. We need a wide scope to be able to bring forward the best person for the job.

I shall expand on this fully as the debate goes on. I simply wanted the record to reflect that the entire committee does not believe that only judges are independent and have integrity.

Senator Nolin: Ms McFadyen, do you personally understand the meaning of this letter from the Minister of Justice?

Ms McFadyen: I believe I do, yes.

Senator Nolin: If the system has not changed, you must have knowledge of the letter.

During the Christmas period, my researcher and I used looked up the report of the British commission on the Internet. In the first paragraph on page 3 of the letter, the minister talks about the time, the problem that Senator Grafstein raised. The 2000-2001 report of the British commission indicates that, since they started their operation four years ago, there has been a yearly diminution in requests.

Ms McFadyen: That is correct.

Senator Nolin: They state in the report that they have extensively informed the population of the true nature of their mandate, which is not to be another appeal process but to be an investigative body. Since then, they have seen a diminution in requests.

In the same paragraph, the minister says that the commission has a staff of 80 persons. I think it would be fair to say that, of those 80, 50 deal exclusively with screening, the first step of the process.

Ms McFadyen: I believe there are about 50 caseworkers.

Senator Nolin: They are the ones who receive the requests and separate the good requests from the bad requests, what is called in the report "the first level." That is the information we have.

Le rôle que nous décrivons ici relativement aux personnes compétentes et qualifiées est un rôle que doit jouer le Parlement en général non pas une loi. Le fait d'inscrire une telle chose dans une loi équivaut certainement à admettre et à déclarer l'échec du Parlement. Je crois fermement que si un ministre nomme une personne qui n'est pas compétente, alors nous devons nous débarrasser des deux.

Troisièmement, j'aimerais revenir plus en détail sur un point que j'ai déjà mentionné: il est tout à fait inacceptable pour nous de légiférer pour ordonner à un ministre de choisir à partir d'un tout petit groupe de personnes. Je l'ai déjà dit. Le ministre devrait pouvoir choisir, au nom de Sa Majesté, la personne la plus compétente, la plus qualifiée, crédible et disponible. Je ne crois pas que des juges de la Cour suprême à la retraite composent ce groupe. Nous sommes saisis de nombreux cas de condamnations injustifiées, et je pense qu'il y en aura beaucoup d'autres. Nous devons pouvoir choisir à même une large gamme de candidats la meilleure personne pour faire le travail.

J'en parlerai plus en détail plus tard au cours du débat. Je voulais tout simplement déclarer aux fins du compte rendu que ce n'est pas tout le comité qui pense que seuls les juges sont indépendants et honnêtes.

Le sénateur Nolin: Madame McFadyen, comprenez-vous personnellement la signification de cette lettre du ministre de la Justice?

Mme McFadyen: Je crois que oui.

Le sénateur Nolin: Si le système n'a pas changé, vous devez être au courant de cette lettre.

Pendant les Fêtes, mon attaché de recherche et moi-même avons pris connaissance du rapport de la Commission britannique sur l'Internet. Dans sa lettre, à la page 3, au deuxième paragraphe, le ministre parle du délai, problème que le sénateur Grafstein a soulevé. Le rapport 2000-2001 de la commission britannique révèle que depuis la mise sur pied de la commission il y a quatre ans, le nombre de demandes a diminué chaque année.

Mme McFadyen: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Dans son rapport, la commission dit qu'elle a informé la population au sujet de la nature réelle de son mandat, qui n'est pas d'être un autre processus d'appel, mais plutôt un organisme d'enquête. Depuis, le nombre de demandes a diminué.

Dans le même paragraphe, le ministre dit que la commission a un effectif de 80 personnes. Je pense que l'on peut dire que sur ces 80 personnes, 50 s'occupent exclusivement de la présélection, la première étape du processus.

Mme McFadyen: Je crois qu'il y a environ 50 agents de traitement des cas.

Le sénateur Nolin: Ce sont ceux qui reçoivent les demandes et font le tri entre les bonnes et les mauvaises, ce qu'on appelle dans le rapport «le premier niveau». C'est l'information que nous avons.

Ms McFadyen: They go through an initial screening process. I think there are about 50 caseworkers who would probably be involved in that. I believe they are also involved in investigating cases.

Senator Nolin: Senator Grafstein raised a question about use of time, and time is important. These people are incarcerated. The experience in the U.K. needs to be properly presented.

In your discussions after the consultation process, did you take into consideration the decision of the Federal Court in *Thatcher* in 1996 in which the court is basically saying that the legal rights division of the Charter applies to the minister's prerogative in section 690? Did you take that into consideration?

Ms McFadyen: Yes.

Senator Nolin: To what extent? What can you tell us in that regard?

Ms McFadyen: Certainly, when the minister makes a decision, as was clear in *Thatcher*, there is an obligation to ensure that it is done fairly and that section 7 of the Charter does apply. Before, section 690 was very vague. We will now set out how an application is reviewed. It will certainly, perhaps, create a higher standard for the minister to ensure that these cases are reviewed fairly and properly.

Senator Nolin: As you know, in some decisions, section 7 is labelled as the introduction section of that part of the Charter. When the court is saying that section 7 applies, it means that the old legal rights section of the Charter applies. Have you taken into consideration the independence and impartiality of the process leading to the minister's decision?

Ms McFadyen: We have added more checks and balances. Setting out how the case is reviewed and the factors the minister will consider in granting a remedy in this section will make it fairer. Certainly, if the minister renders a decision, let us say, that is negative, the applicant has the ability to question that ministerial decision in the Federal Court of Canada. It would be held up to see whether the minister had acted fairly under the new provisions. That would be reviewed in the Federal Court to ensure that the minister has acted properly.

Senator Nolin: I am sure you are familiar with the various cases dealing with the independence of the judicial system. I do not have to educate you on *Généreux*, *Beauregard*, *Valente* or on the reference on P.E.I. judges. Is it that kind of independence that you took into consideration when you prepared your amendments to section 690?

Ms McFadyen: We tried to make the process fairer so that the applicant would be aware of what was going on when he submitted an application and be aware of how the case would be reviewed. We would have full investigative power to ensure that everything was reviewed before the minister made a decision. By adding all this stuff, we are making the process more open.

Mme McFadyen: Ils suivent un processus initial de présélection. Je pense qu'il y a environ 50 agents de traitement des cas qui participent à ce processus et qui participent par ailleurs à l'étape de l'enquête.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Grafstein a soulevé une question au sujet de l'utilisation du temps, et le temps est important. Ces gens sont incarcérés. Il faut le mentionner lorsqu'on parle de l'expérience au Royaume-Uni.

Lors de vos discussions après le processus de consultation, avez-vous pris en compte l'arrêt de la Cour fédérale dans l'affaire *Thatcher* en 1996 lorsque le tribunal dit essentiellement que la division des droits légaux de la Charte s'applique à la prérogative du ministre à l'article 690? Avez-vous pris cela en compte?

Mme McFadyen: Oui.

Le sénateur Nolin: Dans quelle mesure? Que pouvez-vous nous dire à cet égard?

Mme McFadyen: Certainement, lorsque le ministre prend une décision, comme cela a été le cas clairement dans l'affaire *Thatcher*, il doit s'assurer que sa décision est équitable et que l'article 7 de la Charte s'applique. Auparavant, l'article 690 était très vague. Nous préciserons dorénavant de quelle façon une demande doit être examinée. Cela créera certainement une norme plus stricte afin que le ministre s'assure que ces cas sont examinés équitablement et comme il se doit.

Le sénateur Nolin: Comme vous le savez, dans certaines décisions, l'article 7 est considéré comme l'article d'introduction de cette partie de la Charte. Lorsque le tribunal dit que l'article 7 s'applique, cela veut dire que l'ancien article sur les droits légaux de la Charte s'applique. Avez-vous tenu compte de l'indépendance et de l'impartialité du processus menant à la décision du ministre?

Mme McFadyen: Nous avons ajouté des contrôles. Dans cet article, on établit comment le cas doit être examiné et quels facteurs le ministre doit prendre en compte lorsqu'il accorde réparation, ce qui rend le processus plus équitable. Si le ministre rend une décision qui est, disons négative, le demandeur a la possibilité de contester cette décision ministérielle devant la Cour fédérale du Canada qui examinera si le ministre a agi équitablement aux termes des nouvelles dispositions. La Cour fédérale examinera la décision afin de s'assurer que le ministre a bien agi.

Le sénateur Nolin: Je suis certain que vous êtes au courant des divers cas portant sur l'indépendance du système judiciaire. Je n'ai pas à vous mettre au courant de l'affaire *Généreux*, *Beauregard*, *Valente* ni du renvoi aux juges de l'île-du-Prince-Édouard. Est-ce le genre d'indépendance dont vous avez tenu compte lorsque vous avez préparé vos amendements à l'article 690?

Mme McFadyen: Nous avons tenté de rendre le processus plus équitable de façon à ce que le demandeur sache ce qui se passe lorsqu'il présente une demande et comment son cas sera examiné. Nous aurons plein pouvoir d'enquête afin de nous assurer que tout a été examiné avant que le ministre prenne une décision. En ajoutant tout cela, nous faisons en sorte que le processus soit plus transparent.

Senator Nolin: Better.

I will refrain and wait for third reading to really get into a debate.

Senator Cools: That is the problem with pre-debate.

The Chairman: Precisely.

Senator Nolin: We are only at the question stage.

The Chairman: We are doing some discussing before we get to clause-by-clause consideration of the bill. Senator Pearson, I believe you have amendments to the bill.

Senator Pearson: I have an amendment arising out of the Minister of Justice's appearance before us.

The Chairman: To which proposed section does it apply?

Senator Pearson: I am proposing an amendment in clause 5, to add after line 7 on page 3, the following. Do I need to read it?

Senator Nolin: I have a similar one.

Senator Pearson: Shall I read this one?

Senator Nolin: Are we there yet?

The Chairman: What I wanted to know was what clauses we should pause at when we are doing clause-by-clause consideration of the bill.

Senator Pearson: Clause 5.

The Chairman: I can group the rest of them, then.

Senator Beaudoin: The question of procedure that has been raised by Senator Cools has not been answered. If we consider the bill clause by clause and we say that we abstain while we wait for debate at third reading, is that what we will do?

The Chairman: What I will do is group the clauses that are not controversial and on which there are no comments. We will group them, pass them and then stop at each one of these clauses, if senators so desire.

Senator Cools: Senator Beaudoin is raising a larger point, the procedural and the parliamentary consequences to pronouncing one way on a clause of the bill and another way later on in the debate. That is one of the major problems with what we are doing now. Senators are largely saying that we shall vote now and oppose later. I do not know how we will resolve that at this moment.

The Chairman: At this point, Senator Cools, all I have is a suggested amendment to clause 5. Any other proposed amendments are out of the purview of this committee.

Senator Beaudoin: I am concerned about the logic. If we say that we will adopt a clause at clause-by-clause consideration, having in mind that at the time of the third reading we may come with an amendment

The Chairman: Do you want me to pause at those clauses in order that you may abstain?

Le sénateur Nolin: Cela améliore le processus.

Je m'arrête ici et j'attendrai à la troisième lecture pour vraiment débattre de la question.

Le sénateur Cools: C'est ça le problème avec le débat préalable.

La présidente: Précisément.

Le sénateur Nolin: Nous ne sommes qu'à l'étape des questions.

La présidente: Nous en discutons avant de faire l'examen article par article du projet de loi. Sénateur Pearson, je crois que vous avez des amendements à proposer au projet de loi.

Le sénateur Pearson: J'ai un amendement à présenter à la suite de la comparution du ministre de la Justice devant notre comité.

La présidente: Il s'applique à quel article proposé?

Le sénateur Pearson: Je propose un amendement à l'article 5, à la page 3, par adjonction, après la ligne 8, de ce qui suit. Dois-je lire l'amendement?

Le sénateur Nolin: J'ai un amendement semblable.

Le sénateur Pearson: Dois-je lire l'amendement?

Le sénateur Nolin: En sommes-nous déjà là?

La présidente: Ce que je voulais savoir, c'est à quels articles nous devrions nous arrêter lorsque nous ferons l'examen article par article du projet de loi.

Le sénateur Pearson: À l'article 5.

La présidente: Je peux donc alors regrouper les autres articles.

Le sénateur Beaudoin: On n'a pas répondu à la question de Le sénateur Cools concernant la procédure. Si l'on étudie le projet de loi article par article en disant que nous attendrons le débat à l'étape de la troisième lecture, c'est ce que nous ferons?

La présidente: Je vais regrouper les articles que ne sont pas controversés et sur lesquels on n'a rien à dire. Nous allons les regrouper, les adopter et nous arrêter à chacun de ces articles, si les sénateurs le souhaitent.

Le sénateur Cools: Le sénateur Beaudoin soulève une question plus générale, soit les conséquences sur le plan de la procédure et pour le Parlement si on se prononce dans un sens relativement à un article du projet de loi et dans un autre sens plus tard au cours du débat. C'est l'un des principaux problèmes que pose ce que nous faisons à l'heure actuelle. Les sénateurs disent en fait que nous allons voter maintenant et nous opposer plus tard. Je ne sais pas comment nous allons résoudre ce problème à ce moment-ci.

La présidente: À ce moment-ci, sénateur Cools, tout ce dont je suis saisie, c'est d'un amendement proposé à l'article 5. Tous les autres amendements proposés ne sont pas du ressort de notre comité.

Le sénateur Beaudoin: La logique m'échappe. Si nous disons que nous adopterons un article lors de l'étude article par article, en nous disant qu'à l'étape de la troisième lecture nous pourrions présenter un amendement...

La présidente: Voulez-vous que je m'arrête à ces articles pour que vous puissiez vous abstenir?

Senator Beaudoin: This is what we want to know. I will certainly not vote on the point that has been raised by Senators Joyal and Nolin. My guess is that at third reading there will be a possible amendment. How can I vote yes today and two weeks from now vote no?

The Chairman: My suggestion then is that I pause at those clauses and you may abstain.

Senator Nolin: I will have comments on clauses 5, 29 and 35.

The Chairman: Are they just comments and not amendments at this stage?

Senator Andreychuk: My concern is around the investigation in the commission process. I am in favour of an independent commission. I want to speak to that at third reading. The clauses that affect the inquiry process through here should be lumped together, so I can abstain and talk about an independent commission. I will not necessarily put in amendments.

The Chairman: You are referring to clauses 70 and 71.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: We will abstain on these.

The Chairman: Honourable senators, shall we proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-15A?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 2 to 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Senator Pearson: This is where Senator Nolin and I will move our amendments.

Senator Nolin: Mine comes just before yours in the pagination of the bill. Perhaps I should introduce mine first.

The Chairman: Do you have copies of your amendment?

Senator Nolin: Yes.

Senator Cools: There are no copies in French.

Senator Nolin: I have copies of Senator Pearson's amendment in French.

Senator Beaudoin: Is it bilingual?

Senator Pearson: Oh, yes.

Senator Nolin: Madam Chair, I am currently talking about the previous amendment.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que nous voulons savoir. Je ne vais certainement pas voter sur la question qui a été soulevée par les sénateurs Joyal et Nolin. Je pense qu'un amendement pourrait être proposé à l'étape de la troisième lecture. Comment puis-je voter pour aujourd'hui et contre dans deux semaines?

La présidente: Ce que je propose alors, c'est que je m'arrête à ces articles et que vous vous absteniez.

Le sénateur Nolin: J'aurais des observations à faire au sujet des articles 5, 29 et 35.

La présidente: S'agit-il uniquement d'observations, non pas d'amendements à ce moment-ci?

Le sénateur Andreychuk: Ce qui me préoccupe, c'est l'enquête dans le processus de la commission. Je suis en faveur d'une commission indépendante. Je veux en parler à l'étape de la troisième lecture. Les articles qui touchent au processus d'enquête devraient être regroupés, de façon à ce que je puisse m'abstenir et parler d'une commission indépendante. Je ne présenterai pas nécessairement des amendements.

La présidente: Vous parlez des articles 70 et 71.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne voterons pas sur ces articles.

La présidente: Honorables sénateurs, pouvons-nous commencer l'étude article par article du projet de loi C-15A?

Des voix: Oui.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: Réservé.

La présidente: L'article 1 est-il réservé?

Des voix: Réservé.

La présidente: Les articles 2 à 4 sont-ils adoptés?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 5 est-il adopté?

Le sénateur Pearson: C'est ici que le sénateur Nolin et moi-même allons présenter nos amendements.

Le sénateur Nolin: Mon amendement se trouve juste avant le vôtre dans la pagination du projet de loi. Je devrais peut-être introduire le mien en premier.

La présidente: Avez-vous des exemplaires de votre amendement?

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Cools: Il n'y en a pas en français.

Le sénateur Nolin: J'ai des exemplaires de l'amendement de Le sénateur Pearson en français.

Le sénateur Beaudoin: Est-il bilingue?

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, je parle ici de l'amendement précédent.

[Translation]

Senator Nolin: I draw your attention to subclauses 5(1) and (2) of the bill. I wish to make an amendment and to include subclause (2.1), but before doing so, I would like to give some explanations.

Two witness groups have expressed concerns about the wording of this part of Bill C-15A. We heard witnesses from the Canadian Association of Internet Service Providers and the Canadian Cable Television Association. The witnesses from both associations requested clarification, and in my opinion their concerns are valid.

Those concerns have to do with the fact that in the course of doing business, they have no effective control over the content carried by their servers. Some witnesses added that if law enforcement authorities asked them to specifically control particular content coming from one of their clients, they could act on such a request.

The current wording of the offence under subclause 5(2) creates a major problem because it makes no provision for criminal intent, such that an offence could be committed without any reference to criminal intent, or *mens rea*, being required.

I am therefore presenting an amendment to clause 5, by adding after line 37:

(2.1) Section 163.1 of the Act is amended by adding the following after subsection (3):

(3.1) For greater certainty, a custodian of a computer system who merely provides the means or facilities of telecommunications used by another person to commit one or more of the offences in subsection 163.1(3) does not itself commit such offences.

(3.2) In this section, “telecommunications” has the same meaning as in section 326 and 327 of this Act.

[English]

You have it in both official languages.

Senator Grafstein: This is an old argument that started with broadcasters who took the position that, subsequent to the Charter, in terms of freedom of speech, they could not take responsibility for what appeared on their network. That, quite frankly, was not a good argument in the sense that they were given a licence for which they were responsible. Therefore, to say that they were not responsible for the material that was broadcast pursuant to their licence was inconsistent with their licence. You either have responsibility for a licence for a period of time or you do not. There are others here who are familiar with that. It has always been a very nice question.

Senator Nolin: It is more than that.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'attire votre attention à l'article 5, aux paragraphes 1 et 2 du projet de loi. Je désire amender et inclure le paragraphe 2.1, mais avant de le faire, je voudrais donner quelques explications.

Deux groupes de témoins ont exprimé des préoccupations quant au libellé de cette partie du projet de loi C-15A. Nous avons entendu des témoins de l'Association canadienne des fournisseurs de l'Internet et de l'Association canadienne des télédiffuseurs par câble. Les témoins de ces deux associations ont demandé des clarifications, et il m'apparaît que leurs préoccupations sont fondées.

Ces préoccupations se rapportent au fait que dans l'exercice de leurs opérations commerciales, ils n'exercent aucun contrôle efficace sur le contenu qui transite sur les serveurs informatiques. Certains témoins ont ajouté que si les autorités policières leur demandaient d'exercer un contrôle spécifique sur un contenu particulier, en provenance d'un de leurs clients, ils pourraient agir suite à cette demande.

Le libellé actuel de l'infraction, prévu au paragraphe (2) de l'article 5, crée un problème important, puisque le libellé actuel de cet amendement ne prévoit aucune intention coupable, laissant la possibilité d'une infraction sans qu'aucun recours à cette intention coupable, la *mens rea*, ne soit nécessaire.

Pour cette raison, j'introduis un amendement à l'article 5, par adjonction, après la ligne 34:

(2.1) L'article 163.1 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (3), de ce qui suit:

(3.1) Ne commet pas une infraction le gardien d'un ordinateur qui ne fait que fournir les moyens ou installations de télécommunications qu'emploie une autre personne pour commettre une infraction au sens du paragraphe 163.1(3).

(3.2) Au présent article, «télécommunications» a le même sens qu'aux articles 326 et 327 de la présente loi.

[Traduction]

Vous l'avez dans les deux langues officielles.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit là d'un vieux argument qui a été présenté par les radiodiffuseurs qui étaient d'avis que, conformément à la Charte, en ce qui concerne la liberté d'expression, ils ne pouvaient être responsables de ce qui était présenté sur leurs réseaux. Franchement, cela n'était pas un bon argument en ce sens qu'on leur accorde une licence dont ils sont responsables. Ils ne peuvent donc pas dire qu'ils ne sont pas responsables de ce qui est télédiffusé conformément à leur licence, car cela va à l'encontre de leur licence. Ou bien ils sont responsables de leur licence pour une certaine période ou bien ils ne le sont pas. Il y en a d'autres ici qui sont au courant de ce cas. Ça toujours été une question intéressante.

Le sénateur Nolin: C'est plus que cela.

Senator Grafstein: Let me continue. You then come to the next process and now mix and match these processes between a licensed undertaking and, in effect, a nonlicensed undertaking, which is the use of a telecommunications facility that does not require a federal licence and so on, and the two of them are put together.

It strikes me, senator, that the answer to my own dilemma, which should be a dilemma for you, is that you cannot, on the one hand, give someone the right to a commercial enterprise that uses content without conferring on that person who receives a financial and licensing benefit responsibility if their system is being abused.

It strikes me that the answer to that would be to balance the various interests. If someone wishes to be free of responsibility by saying that although they are a broadcaster with a digital service that comes from Yugoslavia that happens to be bad, and although they are getting paid for it, they have a lack of knowledge.

The way to deal with that might be to incorporate in this amendment the word "knowingly." The word "knowingly" is another problem of huge debate because we now have 16 variations in the Criminal Code of what the word "knowingly" means. This is not an answer because we have not done a comprehensive review of what "knowingly" means. We know that it means 17 different things under the Criminal Code. That in itself is a challenge. However, you would receive my support if you say that if it is a custodian of a computer system which is what we are talking about here as opposed to a broadcaster the person does not himself commit an offence provided he knowingly does not contribute. The word "knowingly" should be added, or some safeguard to say that this person really does not know what is going on.

I like the idea that if the police bring this to his attention he must do something. However, it may very well be that he knows about this and does nothing about it if it is not brought to his attention by the police. It might be a complaint. There are many complaints now with regard to use of the Internet. Service providers decide to do nothing unless they are challenged by the police. If they are getting remuneration in the public interest in terms of us allowing them to do that, there should be a concomitant responsibility.

Senator Nolin: Senator Grafstein, I totally agree with you with regard to broadcasters in the sense of a CRTC licence. We are talking about a different animal here.

Senator Grafstein: I understand.

Senator Nolin: The service provider offers you the linkage, the transit.

If they are asked to watch for everything that comes through your transitway, they can do that. Perhaps adding "knowingly" to paragraph 3 would solve the problem.

Senator Grafstein: That is better.

Le sénateur Grafstein: Laissez-moi continuer. On arrive ensuite au processus suivant et on mélange les deux, soit une entreprise qui détient une licence et, en fait, une autre qui n'en détient pas, c'est-à-dire l'utilisation d'installations de télécommunications qui n'exige pas une licence fédérale, puis on mélange les deux ensemble.

Ce qui me frappe, sénateur, c'est que la réponse à mon propre dilemme, qui devrait vous en poser un, c'est qu'on ne peut pas, d'un côté, accorder à quelqu'un le droit d'exploiter une entreprise commerciale qui utilise un contenu sans conférer d'autre part à cette personne qui reçoit un avantage financier et qui se voit accorder une licence, la responsabilité de l'emploi abusif de son réseau.

Ce qui me frappe, c'est que la réponse à ce dilemme serait d'équilibrer les divers intérêts. Si quelqu'un veut être exempt de responsabilité en disant que même s'il est un radiodiffuseur avec un service numérique, en provenance de la Yougoslavie, qui est mauvais, même s'il est rémunéré pour cela, il n'est pas au courant.

Une façon de régler ce problème serait d'incorporer dans cet amendement le mot «sciemment». Le mot «sciemment» soulève un énorme débat car nous avons actuellement dans le Code criminel 16 définitions de ce que ce mot signifie. Ce n'est donc pas une solution car nous n'avons pas fait un examen détaillé de la signification de ce mot. Nous savons qu'il signifie 17 choses différentes aux termes du Code criminel. Cela en soi constitue un défi. Cependant, vous auriez mon appui si vous disiez que si c'est le gardien d'un système informatique — puisque c'est ce dont nous parlons ici plutôt que d'un radiodiffuseur — la personne ne commet pas une infraction pourvu qu'elle n'agisse pas sciemment. Le mot «sciemment» devrait être ajouté, ou une sorte de garantie pour dire que cette personne ne sait pas vraiment ce qui se passe.

J'aime l'idée selon laquelle si la police lui signale le problème il doit faire quelque chose. Cependant, il se peut fort bien qu'il soit au courant et qu'il ne fasse rien si la question n'est pas portée à son attention par la police. Il pourrait y avoir une plainte. Il y a de nombreuses plaintes à l'heure actuelle en ce qui concerne l'utilisation de l'Internet. Les fournisseurs de service décident de ne rien faire à moins que la police n'intervienne. S'ils reçoivent une rémunération dans l'intérêt public en ce sens que nous leur permettons de faire cela, alors il devrait y avoir une responsabilité concomitante.

Le sénateur Nolin: Sénateur Grafstein, je suis tout à fait d'accord en ce qui concerne les radiodiffuseurs en ce qui a trait à la licence du CRTC. Nous parlons ici de quelque chose de tout à fait différent.

Le sénateur Grafstein: Je comprends.

Le sénateur Nolin: Les fournisseurs de service offrent le lien, les installations de télécommunication.

Si on leur demande de surveiller tout ce qui passe par ces installations, ils peuvent le faire. Peut-être qu'ajouter le mot «sciemment» au paragraphe 3 résoudra le problème.

Le sénateur Grafstein: C'est mieux.

Senator Nolin: I do not want people to be caught for transmitting something that they cannot control. However, I agree with you with regard to the broadcasters.

Senator Pearson: I also listened to these people. I understand that they felt nervous because they are afraid that they might be found liable through a mistake. However, I was not convinced because I felt satisfied that the term “for the purpose” meant that there had to be a *mens rea*, that there was no way that someone who had no intention would be held liable.

I thought the distinction had been quite clearly made. I would be reluctant to give them freedom from liability in the way that you have suggested there. They might well have the intention, and you are not catching the ones that do have the intention.

Senator Nolin: If they have a computer system, the purpose of the computer system and the purpose of their own business is the purpose of transmission.

Senator Pearson: No. Is not the purpose of transmission the making available for distribution, sale or exportation of child pornography?

Senator Nolin: It is the purpose to transmit whatever can be digitalized.

Senator Pearson: Not child pornography. If they are going to say that they should be free from liability for transmitting child pornography

Senator Nolin: They are offering for business, exchange on a contract, assistance to transmit whatever can be digitalized.

Senator Pearson: That is right. I feel that their concern is captured in this phrase “for the purpose of child pornography.” If they do not know, then they are not liable.

Senator Nolin: I am not sure. I want to protect them. I think there is a need for a specific *mens rea*. We can hear the argument that there is an unwritten rule, that there is a need for *mens rea* everywhere in the code, but I want to be sure.

Senator Cools: Perhaps for the sake of the discussion or debate we should read the entire clause. Subclause (3) states:

Every person who transmits, makes available, distributes, sells, imports, exports or possesses for the purpose of transmission, making available, distribution, sale or exportation any child pornography is guilty of

The term “for the purpose” is applicable in the first part of the clause. The transmitting, the making available, the distribution, the sales, the imports, the exports and the possession are all related for the purpose. It is difficult to have purpose if you do not have knowledge. You are proposing to insert “knowingly” between the words “who” and “transmits.” One cannot have purpose or intention without knowledge. The knowledge is already contained in the terminology in the phrases “for the purpose of.” The first part of the clause must be read in close proximity and conjunction with the second part. The term “for

Le sénateur Nolin: Je ne veux pas que les gens soient pris pour avoir transmis quelque chose qui est indépendant de leur volonté. Cependant, je suis d'accord avec vous en ce qui concerne les radiodiffuseurs.

Le sénateur Pearson: J'ai moi aussi écouté ces gens. Je crois comprendre qu'ils étaient nerveux car ils craignent d'être trouvés responsables d'avoir commis une erreur. Cependant, je n'étais pas convaincue car à mon avis le terme «en vue de» signifie qu'il doit y avoir intention criminelle, et il n'est pas possible que quelqu'un qui ne l'a pas fait intentionnellement, puisse être tenu responsable.

Je croyais que la distinction était très claire. J'hésiterais à les dégager de toute responsabilité de la façon dont vous l'avez proposé ici. C'était peut-être intentionnel de leur part mais nous ne les attrapons pas.

Le sénateur Nolin: S'ils ont un système informatique, le but de leur système et de leur propre entreprise est la transmission.

Le sénateur Pearson: Non. Le but de la transmission n'est-il pas de rendre accessible pour la distribution, la vente ou l'exportation de la pornographie juvénile?

Le sénateur Nolin: Le but est de transmettre tout ce qui peut être numérisé.

Le sénateur Pearson: Pas la pornographie juvénile. S'ils disent qu'ils ne veulent pas être responsables de la transmission de la pornographie juvénile...

Le sénateur Nolin: Ils proposent par contrat d'aider à transmettre tout ce qui peut être numérisé.

Le sénateur Pearson: C'est exact. Je crois que l'on répond à leurs préoccupations en disant «en vue de de... la pornographie juvénile». S'ils ne sont pas au courant, alors ils ne sont pas responsables.

Le sénateur Nolin: Je n'en suis pas certain. Je veux les protéger. Je pense qu'il est nécessaire qu'il y ait spécifiquement intention criminelle. Nous pouvons entendre l'argument selon lequel il y a une règle non écrite, qu'il est nécessaire qu'il y ait eu intention criminelle partout dans le code, mais je veux en être certain.

Le sénateur Cools: Peut-être qu'aux fins du débat, nous devrions lire tout l'article. Le paragraphe 3 stipule:

Quiconque transmet, rend accessible, distribue, vend, importe ou exporte de la pornographie juvénile ou en a en sa possession en vue de la transmettre, de la rendre accessible, de la distribuer, de la vendre ou de l'exporter, est coupable.

L'expression «en vue de» s'applique à la première partie de l'article. Il s'agit de transmettre, de rendre accessible, de distribuer, de vendre, d'importer, ou d'exporter ou d'avoir en sa possession. Il est difficile d'agir intentionnellement, si on n'est pas au courant. Vous proposez d'insérer le mot «sciemment» entre les mots quiconque et transmet. On ne peut pas avoir l'intention de faire quelque chose si on n'est pas au courant. Lorsqu'on dit «en vue de», cela présuppose que la personne est déjà au courant. La première partie de l'article doit être lue conjointement avec la deuxième partie. L'expression «en vue de» fait le lien entre l'idée

the purpose” bridges the transmitting, the making available and those other acts with the second part. It must be read as a whole, but Senator Nolin, one cannot do one without the other.

Senator Nolin: In fact, technically, yes.

Senator Cools: Technically, how can you have a purpose without having knowledge?

Senator Nolin: Up to 20 years ago, maybe not. Since we have been able to digitalize everything, you can transmit without knowing what you are transmitting.

Senator Cools: No, it is very clear. We are talking about transmitting on purpose child pornography. Read it very carefully.

Senator Nolin: It does not say “on purpose.” It says “for the purpose.”

Senator Cools: It says “for the purpose.”

Senator Nolin: Whose purpose?

Senator Cools: I will come back to that. There is another problem. There is a flaw. I should like to bring it to Senator Nolin’s attention. I am not that familiar with the French. He made his amendment from the French. If you look at the English, I believe there is a typo or a mistake in the English. If you look, Senator Nolin, Madam Chair, your proposed amendment, translated — you made it in French — reads as follows: “For greater certainty, a custodian of a computer system who merely provides the means or facilities of telecommunication used by another person to commit one or more of the offences in subsection 163.1(3) does not itself...”

A custodian cannot be an itself. A custodian must be a himself or herself. I call that to your attention.

Senator Nolin: It was translated by our services.

Senator Cools: You can correct that forthwith. That was originally why I had raised my hand; it was to say that I was having difficulty with a him or a her being an it.

Senator Beaudoin: I believe Senator Grafstein suggested that we add the word “knowingly” because the word “purpose” —

Senator Grafstein: To his amendment.

Senator Nolin: He was suggesting adding it to proposed 3.1. The other option is to include it in paragraph 3.

Senator Beaudoin: The *mens rea* should be very clear. It is fundamental in criminal law. I think Senator Grafstein’s suggestion is a good one.

Senator Pearson: Do you want to amend the entire Criminal Code?

de transmettre, de rendre accessible et tous ces autres actes dont on parle dans la deuxième partie. Le tout doit être lu ensemble, mais sénateur Nolin, on ne peut pas faire l’un sans l’autre.

Le sénateur Nolin: En fait, techniquement, si.

Le sénateur Cools: Techniquement, comment pouvons-nous avoir une intention sans être au courant?

Le sénateur Nolin: Jusqu’à il y a 20 ans, ce n’était peut-être pas possible. Depuis que tout est numérisé, il est possible de transmettre sans savoir ce que l’on transmet.

Le sénateur Cools: Non, c’est très clair. On parle de transmettre de la pornographie juvénile. Lisez le paragraphe très attentivement.

Le sénateur Nolin: On ne dit pas «intentionnellement». On dit «en vue de».

Le sénateur Cools: On dit «en vue de».

Le sénateur Nolin: «En vue de», pour qui?

Le sénateur Cools: Cela revient à cela. C’est un autre problème. C’est une lacune. J’aimerais porter ce problème à l’attention du sénateur Nolin. Je ne sais pas le français. Il a présenté son amendement en français. Si on regarde l’anglais, je pense qu’il y a une coquille ou une erreur dans le texte anglais. Madame la présidente, si on lit la traduction de l’amendement qui est proposé par le sénateur — puisqu’il l’a présenté en français — l’amendement se lit comme suit: «For greater certainty, a custodian of a computer system who merely provides the means or facilities of telecommunication used by another person to commit one or more of the offences in subsection 163.1(3) does not itself... »

On ne peut pas dire «itself» pour un gardien. On dit «elle-même ou lui-même». Je tiens à vous le signaler.

Le sénateur Nolin: Le texte a été traduit par nos services.

Le sénateur Cools: Vous pouvez corriger cette erreur. C’est initialement pour cette raison que j’ai levé la main; c’était pour dire que j’avais du mal à comprendre pourquoi on dit «itself», plutôt que «himself» ou «herself».

Le sénateur Beaudoin: Je crois que le sénateur Grafstein a proposé qu’on ajoute le mot «sciemment» car le mot «en vue de»...

Le sénateur Grafstein: Dans son amendement.

Le sénateur Nolin: Il proposait de l’ajouter au paragraphe 3.1 qui est proposé. L’autre option serait de l’inclure au paragraphe 3.

Le sénateur Beaudoin: L’intention criminelle doit être très claire. C’est fondamental en droit pénal. Je pense que le sénateur Grafstein a fait une bonne suggestion.

Le sénateur Pearson: Voulez-vous modifier tout le Code criminel?

Senator Beaudoin: No, the intention. The word “purpose” has its own meaning. Perhaps it is not strong enough. That is why we should have adopted Senator Grafstein’s suggestion that it should be “knowingly,” because then the *mens rea* is clear.

The Chairman: Then you get away from the danger of letting off someone who knowingly does it.

[Translation]

Senator Biron: A company that provides communications equipment is responsible for the equipment it makes available for use, but is not responsible for the way in which that equipment may be used.

Senator Nolin: That is precisely the point of my amendment. The idea is to distinguish between the container and the content.

Senator Biron: If there is a request, a telephone company can do some checking, but it cannot monitor the millions of calls being made every minute.

Senator Nolin: If you do not have control, you cannot know everything. In other words, the service provider supplies clients with equipment, but does not necessarily know how they use that equipment. A person cannot be held responsible for a transmission without a finding of criminal intent to allow such a transmission. I have no problem with the principle of criminal intent, but it has to exist. We cannot tell carriers that they will be responsible for carrying illegal information without illegal intent.

[English]

Senator Andreychuk: The providers have an honest concern here because of the debate that has just occurred. We are into a new technology. It may not be so new to some people, but not everyone across this country is using the new technology. There are many people who do not understand that a provider simply provides the system. That provider is not monitoring and is not obliged to monitor transmissions on his system. The minister was quite clear when she said that it was not the intention to charge the providers if they simply provide the system.

On the other hand, the minister stated that if one of those providers was part of a system of pornography, they should not be let off the hook. The minister felt that what they had in the law was sufficient. I tend to agree that the amendment is correct. It may not be needed in 20 or 25 years, but think of the hundreds of judges across this country, sitting in every community in the far reaches. I must be honest. They are not the youngest of our population, in many cases, who grew up with computers and new systems. There are some who are being dragged into the technology age and might say: “Hey, you had this on your system and you were not monitoring it?” They will give the

Le sénateur Beaudoin: Non, l’intention. Le mot «en vue de» a sa propre signification. Ce n’est peut-être pas suffisant. C’est pourquoi nous devrions ajouter la proposition du sénateur Grafstein, c’est-à-dire le mot «sciemment», car il est clair alors qu’il y a intention criminelle.

La présidente: On évite alors le risque de s’en tirer indemne quelqu’un qui le fait sciemment.

[Français]

Le sénateur Biron: Une compagnie qui fournit du matériel de communication est responsable de l’équipement qu’elle met en service, mais elle n’est pas responsable de la manière dont cet équipement peut être employé.

Le sénateur Nolin: C’est exactement ce que propose mon amendement. Il vise à assurer la différence entre le contenant et le contenu.

Le sénateur Biron: S’il y a demande, une compagnie de téléphone peut effectuer des vérifications, mais elle ne peut pas contrôler les millions d’appels qui ont lieu chaque minute.

Le sénateur Nolin: Qui n’a pas le contrôle ne peut avoir la connaissance de tout. Autrement dit, le fournisseur approvisionne son client en équipement, mais il n’a pas nécessairement connaissance de l’utilisation que celui-ci en fait. On ne peut tenir quelqu’un responsable d’une transmission sans trouver qu’il y ait eu intention coupable de permettre une telle transmission. Je n’ai aucun problème avec le principe de l’intention coupable, mais il faut qu’elle existe. On ne peut pas dire au transmetteur qu’il sera responsable parce qu’il transmettra de l’information illégale sans avoir une intention illégale.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Les fournisseurs ont une préoccupation légitime ici étant donné ce qu’on vient de dire. Il s’agit d’une nouvelle technologie. Elle n’est peut-être pas si nouvelle pour certaines, mais ce n’est pas tout le monde ici au pays qui utilise la nouvelle technologie. Il y a beaucoup de gens qui ne comprennent pas qu’un fournisseur fournit simplement le système. Qu’un fournisseur ne surveille pas et n’est pas obligé de surveiller ce qui est transmis sur son système. La ministre a été très claire lorsqu’elle a dit que l’intention n’était pas de porter des accusations contre les fournisseurs s’ils fournissent tout simplement le système.

D’un autre côté, la ministre a dit que si l’un des fournisseurs faisait partie d’un réseau de pornographie, on ne devrait pas les exonérer. La ministre estimait que ce qui était prévu dans la loi était suffisant. J’aurais tendance à reconnaître que l’amendement est juste. Ce ne sera peut-être pas nécessaire dans 20 ou 25 ans, mais pensez aux centaines de juges partout au pays qui se trouvent dans toutes les collectivités dans les régions éloignées. Pour la plupart, parlons franc, ils ne sont pas au nombre des plus jeunes de la population qui ont grandi avec des ordinateurs et les nouveaux systèmes. Il y en a qui se laissent entraîner dans l’ère de la technologie qui pourraient dire: «Vous aviez cela sur votre

interpretation that the industry is worried about in some cases across Canada.

I do not think it was the minister's intent; I do not think it is the intent of the industry. However, there is some doubt as to whether all judges will take the same inferences from the proposed section as it is stated as the minister intends. Therefore, the clarification here is simply that by providing the system you will not be guilty. However, if you have knowledge, and if you are part of the process of pornography, you will not be off the hook. This was for better clarification that we are not going after providers.

Whether the wording is correct or not, I think what Senator Nolin is attempting in his amendment is necessary as a signal to the interpretations for police, for prosecutors, for judges, that they do not go after providers because they are merely providers. There is that risk until the technology becomes so commonplace that we can be assured that all Canadians are using and understanding the technology. I am not sure our judicial system is that current with modern technology.

[Translation]

Senator Joyal: I am trying to make the necessary distinctions. Clearly, the carrier of telephone conversations — the telephone company — is not responsible if someone uses the telephone, for example, to harass or make death threats against the person on the other end of the line.

If a user of the system transmits pornography, it is understandable that the carrier or company that transmits the digitized message — the image — is not responsible. Take Vidéotron, for example; how does the company react if it receives a notice from the police that so and so is transmitting child pornography? The carrier is thus formally informed by the police. What does the company do? What responsibility does the company have to cut off service to the originator?

Senator Nolin: In your example, there are two situations. The comparison with the telephone company is a very good one because most service providers, except Vidéotron, use telephone lines. It is basically the same system, the same type of conduit, that serves two different types of computer. Only Vidéotron uses another type of conduit.

In both cases, whether it is the telephone company and a voice conversation, or a service provider and a digitized communication, if the conduit owner is asked to enter the system to intercept a communication — this is already done under the Criminal Code for telephone communications — then the service provider will do so. Otherwise, the Criminal Code contains a number of provisions to make the service provider comply.

système et vous ne le surveillez pas?» Ils donneront l'interprétation qui inquiète l'industrie dans certains cas au Canada.

Je ne crois pas que ce soit là l'intention du ministre; je ne crois pas que ce soit là l'intention de l'industrie. Cependant, je doute que tous les juges interprètent l'article qui est proposé conformément à l'intention de la ministre. Par conséquent, on précise ici tout simplement qu'une personne n'est pas coupable simplement parce qu'elle fournit le système. Cependant, si elle est au courant et si elle fait partie du processus de la pornographie, elle sera trouvée coupable. Nous voulons qu'il soit bien clair que nous ne visons pas les fournisseurs.

Je ne sais si le libellé est bon ou non, mais je pense que ce que le sénateur Nolin tente de faire dans son amendement est nécessaire si on veut signaler à la police, aux avocats de la poursuite, aux juges, que cet article ne doit pas être interprété comme visant les fournisseurs simplement parce qu'ils sont des fournisseurs. Il y a ce risque tant que la technologie ne sera pas si courante que l'on peut être assuré que tous les Canadiens l'utilisent et la comprennent. Je ne suis pas certaine que notre système judiciaire soit aussi à jour en ce qui concerne la technologie moderne.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'essaie de mettre les nuances qui s'imposent. Il est évident que le porteur de conversations téléphoniques, à savoir la compagnie de téléphone, n'est pas responsable si une personne utilise le téléphone, par exemple, pour harceler ou proférer des menaces de mort contre la personne au bout du fil.

Si l'utilisateur du système transmet de la pornographie, on peut comprendre que le porteur ou la compagnie qui transmet le message digitalisé, c'est-à-dire l'image, n'est pas responsable. Comment la compagnie réagit-elle si le porteur, prenons le cas de Vidéotron, reçoit un avis de la police que monsieur ou madame X transmet de la pornographie infantile. Le porteur est donc informé de façon formelle par la police. Que fait la compagnie? Où est la responsabilité de la compagnie de cesser l'abonnement de l'émetteur?

Le sénateur Nolin: Dans votre exemple, il y a deux situations. La comparaison avec la compagnie de téléphone est très bonne parce que la plupart des fournisseurs de services, sauf Vidéotron, utilisent la ligne téléphonique. C'est finalement le même système, le même type de conduit, qui dessert deux types d'ordinateurs différents. Il n'y a que Vidéotron qui se sert d'un autre type de conduit.

Dans les deux cas, que ce soit la compagnie de téléphone pour une conversation vocale ou un fournisseur de services pour une communication numérisée, si on demande au propriétaire du conduit de s'introduire dans le système pour intercepter une communication — on le fait déjà en vertu du Code criminel pour les communications téléphoniques — à ce moment le fournisseur le fera. S'il ne le fait pas, le Code criminel prévoit une série de mesures pour s'assurer que le fournisseur de services va obtempérer.

In the case of Internet service providers, we have not yet developed a system similar to what we can do with wiretapping, but there is nothing to stop us from doing so, so that we can enter a digitized data transmission system. The offence we are discussing covers all of that. Ultimately, telephone service providers are also included because they transmit.

Senator Joyal: But there is also the term “purpose.”

Senator Nolin: There are the beginnings of a defence in the term “purpose.” Personally, I insist on their being a defence. We create lots of defences; soon, there is to be an amendment to expand an existing defence. There are defences under the Criminal Code to make sure that the real offender is identified. There is a danger that more people will be caught than was intended. That is my only purpose. I certainly do not intend to shelter an individual or organization that commits a criminal offence.

[English]

Senator Grafstein: First, it is important that we separate in our minds two things. It is difficult here because sometimes there is a merger of the two when the computer system uses both voice and data.

Senator Nolin: The voice is digitalized.

Senator Grafstein: That makes it more complex. At the end of the day, the definition here is not dealing with child digital information, it is dealing with child pornography. It must be, I assume — and I have not thought this through but I will — we are talking about images here.

Senator Pearson: Not necessarily. Pornography is also written material.

Senator Joyal: It could be written materials.

Senator Nolin: Senator Grafstein, keep in mind that everything that goes into your computer, even tying a word or using a picture, needs to be “numérisé.”

Senator Grafstein: I am glad Senator Pearson understood this. I am trying to raise the complexity of the word “pornography” per se. You then move to the next stage of how you separate, for criminal purposes, an offence that will achieve the detrimental interest of being contrary to public interest, which is child pornography. Now you now have three cases. You have someone who is, in effect, in the business; you have someone who, in effect, distributes it who may be in the business; and then you have the provider who is providing the link. That provider may be a combination of a telecommunications network or a computer system that might use both line and hard line together.

The question is this: Where is culpability here? If you just say “purpose,” does this purpose, in effect, without knowledge cover those elements? Frankly, it strikes me that it does not. Then it is back to your proposal, Senator Nolin, about imposing a clearcut definition.

Dans le cas du fournisseur de services Internet, nous n'avons pas encore développé un système analogue à ce qu'on peut faire en matière d'écoute électronique, mais il n'y a rien qui nous empêcherait de le faire pour s'assurer qu'on puisse intervenir à l'intérieur d'un système de transmission de données numérisé. L'infraction dont on parle couvre tout cela. À la limite, le fournisseur de services téléphoniques est aussi inclus parce qu'il transmet.

Le sénateur Joyal: Mais il y a le mot «purpose».

Le sénateur Nolin: Il y a un commencement de défense dans le mot «purpose». Moi, je veux absolument qu'il y ait une défense. On en crée des défenses; d'ailleurs, bientôt il y aura un amendement où sera élargie une défense qui existe déjà. Le Code criminel prévoit des défenses quand on veut s'assurer qu'on va chercher le vrai coupable d'une infraction. Nous risquons d'en ratisser plus large que nous en avons l'intention. Ce n'est que cela, mon intention. Je n'ai certainement pas l'intention de mettre à l'abri un individu ou une organisation qui commet une infraction criminelle.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Tout d'abord, il est important de faire la distinction entre deux choses dans notre esprit. C'est difficile à faire dans ce cas-ci car parfois il y a fusion des deux lorsque le système informatique utilise à la fois la voix et les données.

Le sénateur Nolin: La voix est numérisée.

Le sénateur Grafstein: Cela rend les choses encore plus complexes. En fin de compte, il ne s'agit pas ici d'information juvénile numérisée, mais de pornographie juvénile. Je suppose que l'on parle ici d'images — je n'ai pas vraiment réfléchi à la question mais je vais le faire.

Le sénateur Pearson: Pas nécessairement. La pornographie c'est aussi des documents écrits.

Le sénateur Joyal: Cela peut être des documents écrits.

Le sénateur Nolin: Sénateur Grafstein, n'oubliez pas que tout ce qui entre dans votre ordinateur, même taper un mot ou utiliser une image, doit être numérisé.

Le sénateur Grafstein: Je suis heureux que Le sénateur Pearson le comprenne. Je tente de faire ressortir la complexité du mot «pornographie» comme tel. On passe ensuite à l'étape suivante, c'est-à-dire comment distinguer, à des fins criminelles, une infraction qui est au détriment de l'intérêt public, c'est-à-dire la pornographie juvénile. On a, en fait, trois cas: celui qui est consommateur de pornographie; on a ensuite celui qui distribue la pornographie aux consommateurs; et le fournisseur qui fournit le lien. Ce fournisseur peut être une combinaison d'un réseau de télécommunications ou d'un système informatique qui utilise peut-être à la fois la ligne téléphonique et le système informatique.

La question qui se pose est celle-ci: Où se situe la culpabilité? Si l'on dit simplement «en vue de», cela suffit-il s'il n'y a pas l'élément de connaissance? Je ne le pense pas. Cela nous ramène à la proposition du sénateur Nolin qui est de donner une définition bien claire.

Let us use the example that Senator Joyal used, because that will help us. The telephone system does two things. People harass others on the phone with pornographic images, verbal and otherwise. Bell Canada says it cannot do anything about it because the caller has paid for using the system. The caller may even have placed a long distance call. So what does Bell Canada normally do? Bell Canada will tell a complainant that he or she has to demonstrate that the system is being used for that particular purpose. Then I think Bell Canada is obliged to respond, to search out the harasser and do something about it, maybe cut them off.

I do not know the answer. I know from personal examples, when people come to me with telephone harassments, that Bell Canada has taken a standoff position and has not solved the problem.

We are not imposing any responsibility here to clean out the system. When you go through the complex levels, the answer is back to *mens rea*. How do you impose on this complex system the same old good tests? Old law is also good law, which is *mens rea*. How do you apply the knowledge and the information?

The 800 numbers are an example. People do not dial 800 numbers without searching behind the 800 numbers to find out whom you will reach. Absent knowledge and *mens rea*, you have this provision.

You cannot hinder an innocent person, but there is some knowledge. It may not be knowingly for the purpose of *mens rea* to commit the offence, but that person may have a level of knowledge that is one step before *mens rea*. That person knows or ought to have known, perhaps.

We all believe in freedom of the airwaves and limited interference with freedom of speech and expression. There must be some sort of balance here. It is perhaps in the words "knew" or "should have known." Therefore, the test should be applied here in some fashion if you want to have an exculpatory clause.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Grafstein, it is even fuzzier in French.

Take all of the verbs in the first part, in other words, every person who "transmits, makes available, distributes, sells, imports, exports." Let us just deal with the first two: "transmits" and "makes available." Take just the first, "transmits."

[English]

It is even less than "makes available," just to transmit. You have the same verb in English. Make a sentence and cut some verbs.

Prenons l'exemple qu'a utilisé le sénateur Joyal, parce qu'il peut nous aider. Le réseau téléphonique fait deux choses. Certaines personnes en harcèlent d'autres au téléphone en leur transmettant des images pornographiques ou en tenant des propos pornographiques. Bell Canada dit qu'elle n'y peut rien parce que la personne qui place l'appel paie pour utiliser le réseau. Elle peut même avoir fait un appel interurbain. Que fait donc habituellement Bell Canada? La société dit au plaignant ou à la plaignante qu'il ou elle doit faire la preuve que le réseau est utilisé à des fins pornographiques. Si cette preuve est faite, je crois que Bell Canada est tenue de prendre des mesures pour empêcher qu'on se serve du réseau téléphonique pour harceler les gens.

Je ne connais pas la réponse à ce problème. Les personnes qui se plaignent à moi d'être harcelées par téléphone m'ont dit que Bell Canada refuse de s'en mêler.

Il ne s'agit pas ici d'obliger qui que ce soit à épurer le système. Il s'agit d'un système complexe et la réponse réside toujours dans l'intention criminelle. Comment imposer les bons vieux critères à ce nouveau système complexe? L'intention criminelle est un vieux principe de droit qui tient toujours. Quel poids accorder à la connaissance et à l'information?

Les numéros 1-800 sont un bon exemple. Personne ne compose un numéro 1-800 sans d'abord savoir à quoi correspond ce numéro. L'absence de connaissance et l'intention criminelle, voilà la disposition.

On ne peut pas s'en prendre à une personne innocente, mais il y a un certain degré de connaissance. L'information peut être transmise non pas dans le but explicite, avec intention criminelle, de commettre une infraction, mais la personne en question disposait peut-être d'un certain niveau de connaissance qui est juste en deçà de l'intention criminelle. On peut dire que cette personne sait à quoi sert cette information ou aurait peut-être dû le savoir.

Nous sommes tous favorables à un libre accès aux ondes et nous croyons tous qu'il faut limiter le moins possible la liberté de parole et d'expression. Il faut viser un équilibre. Cet équilibre se reflète peut-être dans les mots «sait» ou «aurait dû savoir». Il faudrait donc appliquer ce critère si l'on veut inclure une disposition de non-responsabilité.

[Français]

Le sénateur Nolin: Sénateur Grafstein, en français, c'est encore plus nébuleux.

Utilisez tous les verbes dans la première partie, c'est-à-dire quiconque «transmet, rend accessible, distribue, vend, importe ou exporte». Arrêtons-nous aux deux premiers: «transmet» et «rend» accessible. Prenons le premier «transmet» uniquement.

[Traduction]

Transmettre le matériel n'est pas une infraction aussi grave que celle de le rendre disponible. Le même verbe est utilisé en français. Faites une phrase et enlevez certains verbes.

[Translation]

Every person who transmits child pornography is guilty.

[English]

The Chairman: Yes, but this clause talks about more than just Internet pornography; this is talking about the import and export of pornography, as well.

Senator Nolin: The purpose of my amendment is to ensure that the transmitter, the provider of a conduit, will not be caught in the verb “transmit.”

The Chairman: What about an Internet service provider who is actually in on the deal and conspiring with a subscriber to distribute this material, who then claims under your amendment that he was merely transmitting it?

I like the wording that is there, “for the purpose of.” I think that covers it.

Senator Cools: As a matter of fact, Chairman, if I were drafting this and trying to find a word that would cover all the instances, circumstances and considerations, I would choose “for the purpose” because it is better than “intending to.” It is better than “knowing.”

I have done a fair amount of work with drafters. As I read this, the drafters were looking for words that encompassed, embodied and contained all of those thoughts on intentions, knowledge and so on. They came up with the term “for the purpose of.” Perhaps “for the purpose of” is a routinely used word.

Senator Grafstein: Has there been a legal interpretation of the word “purpose.”

Senator Cools: Are you asking the chairman or me?

Senator Grafstein: I am asking you.

Senator Cools: I do not know, but we could look into that.

The Chairman: I do not know, but I would expect there has been. All the way through the Criminal Code, “for the purpose of” is used.

Senator Cools: We do not have to be that complicated. The world does exist, without legal interpretation of every single word. The drafters are trying to show knowledge of, an intention and *mens rea*. Perhaps “for the purpose” is defective; we do not know that yet.

It seems to me that for the purposes of drafting “for the purpose” is pretty comprehensive. I have been listening to Senator Nolin carefully. I do not see how there can be a purpose without a knowledge and without an intention. I still cannot see it.

Senator Nolin: Technically, it can.

[Français]

Quiconque transmet de la pornographie juvénile est coupable.

[Traduction]

La présidente: Oui, mais cette disposition ne porte pas seulement sur la pornographie transmise par l'internet; il s'agit également de l'importation et de l'exportation de la pornographie.

Le sénateur Nolin: Mon amendement vise à faire en sorte que le simple fait de transmettre le matériel ne sera pas considéré comme une infraction.

La présidente: Prenons le cas d'un fournisseur de service Internet qui est en fait dans le coup et qui complot avec un abonné pour assurer la distribution de ce matériel, et qui invoquerait votre amendement pour dire qu'il ne fait que le transmettre?

J'aime qu'on mentionne que c'est «en vue de».

Le sénateur Cools: De fait, madame la présidente, si j'avais rédigé cet article pour faire en sorte qu'il s'applique dans tous les cas, je préférerais le mot «en vue de» à «sciemment». Ce mot est préférable à «savoir».

J'ai travaillé pas mal avec des rédacteurs juridiques. Si je comprends bien, les rédacteurs cherchaient un mot qui comprendrait les intentions et la connaissance. Ils ont opté pour les mots «en vue de». C'est peut-être une formulation qu'on utilise couramment.

Le sénateur Grafstein: Un tribunal a-t-il déjà donné son interprétation de l'expression «en vue de».

Le sénateur Cools: Votre question s'adresse-t-elle à moi ou à la présidente?

Le sénateur Grafstein: À vous.

Le sénateur Cools: Je ne sais pas, mais nous pourrions nous renseigner.

La présidente: Je ne sais pas, mais je le suppose. On retrouve cette expression dans tout le Code criminel.

Le sénateur Cools: Nous n'allons pas nous compliquer la vie. Le mot existe et il n'est pas nécessaire de chercher une interprétation juridique de chaque mot. Les rédacteurs veulent mettre l'accent sur la connaissance et l'intention criminelle. L'expression «en vue de» ne convient peut-être pas, mais nous ne le savons pas encore.

À mon sens, cette expression a une portée assez large. J'ai écouté attentivement le sénateur Nolin. Je ne sais pas comment il pourrait y avoir l'un sans l'autre. Je ne le comprends toujours pas.

Le sénateur Nolin: C'est techniquement possible.

Senator Andreychuk: I wanted to comment, Madam Chair, on what you said. The amendment says that the mere fact that you are a provider of the service will not of itself be an offence. Senator Nolin is saying that, if I understand the amendment. Therefore, if any provider does anything else but provide, in other words, if he is involved with someone, if he has knowledge and if he is the transmitter of that and part of the scheme, he will be charged. He will be treated like any other felon who deals with pornography.

The point here is to say simply that because you are in the business of providing that in itself cannot constitute the offence.

The Chairman: The amendment does not say "of itself."

Senator Andreychuk: It does.

The Chairman: It says "does not itself." It is the custodian.

Senator Andreychuk: We have to clean up that language.

Senator Cools: The drafting in the English is imperfect. There is something very wrong. Senator Nolin has not clarified what it should be. In point of fact, he should have withdrawn the English translation and put the better one before us.

Senator Nolin: You want "himself" to be there?

Senator Cools: I am saying that if you meant "itself," a word or two is missing before "itself." If "itself" is what was intended, that is correct; it should be "himself" or "herself."

Senator Nolin, your amendment is defective in English. I do not know about the French.

[Translation]

Amendments are often tabled in French. The English version will be corrected in due course, but the French version is fine.

[English]

The Chairman: Time is moving on. At this point, I believe we are ready to vote on this amendment as proposed by Senator Nolin.

Senator Cools: We can only vote on the French version.

The Chairman: We shall then vote on the French version of this amendment.

Senator Cools: How would we do that procedurally?

The Chairman: I have no idea, because I am still not sure what it should say in English.

Senator Nolin: It is very simple, just read it. It is very simple.

Senator Cools: You do not have to have a translation provided. It is a courtesy; it is not necessary.

Le sénateur Andreychuk: J'aimerais faire une observation, madame la présidente, sur ce que vous venez de dire. L'amendement propose que le simple fait de fournir un service ne soit pas considéré comme une infraction. Je pense que c'est l'objet de l'amendement du sénateur Nolin. Par conséquent, si un fournisseur fait autre chose que de fournir un service, c'est-à-dire s'il sait qu'il transmet de la pornographie ou qu'il participe à ce délit, il commettra une infraction. Il sera traité de la même façon que quiconque commet une infraction liée à la pornographie.

Il s'agit ici simplement de dire que le fait de fournir un service ne constitue pas en soi une infraction.

La présidente: L'amendement ne dit pas «en soi».

Le sénateur Andreychuk: Si.

La présidente: Non, il est plutôt question du gardien d'un ordinateur.

Le sénateur Andreychuk: Il nous faut épurer le libellé.

Le sénateur Cools: L'amendement est mal rédigé en anglais. Il y a quelque chose qui ne va vraiment pas. Le sénateur Nolin n'a pas précisé ce que c'était. Il aurait dû retirer la version anglaise et nous en présenter une meilleure version.

Le sénateur Nolin: Vous voulez que nous ajoutions le mot «himself» en anglais?

Le sénateur Cools: Je dis qu'un mot ou deux manquent avant «itself» si c'est le mot que vous voulez conserver. Si c'est le mot que vous vouliez utiliser, très bien; autrement, on devrait lire «himself» ou «herself» dans la version anglaise.

Sénateur Nolin, la version anglaise de votre amendement est fautive. Je ne sais pas ce qu'il en ait de la version française.

[Français]

Il est fréquent que des amendements soient déposés en français. On corrigera la version anglaise en temps et lieu, mais la version française est parfaite.

[Traduction]

La présidente: Le temps passe. Je pense que je peux maintenant mettre aux voix l'amendement proposé par le sénateur Nolin.

Le sénateur Cools: Nous ne pouvons voter que sur la version française.

La présidente: Dans ce cas, je vais mettre aux voix la version française de l'amendement.

Le sénateur Cools: Quelle est la procédure à suivre?

La présidente: Je l'ignore, car je ne sais toujours pas comment l'amendement devrait être formulé en anglais.

Le sénateur Nolin: C'est très simple, vous n'avez qu'à le lire.

Le sénateur Cools: Il n'est pas nécessaire de fournir une traduction. La traduction n'est fournie que par courtoisie, mais ce n'est pas une nécessité.

Senator Nolin: I do not need any lecture. You know exactly what I mean by my amendment. If you do not want to support it, vote against, please.

Senator Cools: Talking about lecturing, that is a lecture.

The Chairman: At this point, we are proceeding to the vote. We are voting on the French version of Senator Nolin's amendment.

Senator Nolin: Let us have a recorded vote, please.

The Chairman: Call the roll, please. I will be voting.

Ms Josée Thérien, Clerk of the Committee: Senator Milne.

The Chairman: No.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Biron: Yes.

Senator Cools: No.

Senator Jaffer: No.

Senator Joyal: Abstain.

Senator Moore: Abstain.

Senator Nolin: Yes.

Senator Pearson: No.

Senator Rivest: Yes.

Ms Thérien: Five yeas, four nays, and two abstentions.

The Chairman: The amendment carries, on division.

Senator Pearson, you have an amendment to proposed section 5.

Senator Pearson: I move the amendment that has been distributed.

The Chairman: It has been moved by Senator Pearson:

That Bill C-15A be amended in clause 5, on page 3, by adding after line 7, the following:

“(4) Subsections 163.1(6) and (7) of the Act are replaced by the following:

(6) Where the accused is charged with an offence under subsection (2), (3), (4) or (4.1), the court shall find the accused not guilty if the representation or written material that is alleged to constitute child pornography has artistic merit or an educational, scientific or medical purpose.

(7) Subsections 163(3) to (5) apply, with such modifications as the circumstances require, with respect to an offence under subsection (2), (3), (4) or (4.1).”

Are we ready for the vote on this amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those in favour?

Le sénateur Nolin: Je n'ai pas besoin qu'on me réprimande. Vous comprenez exactement le sens de mon amendement. Votez contre celui-ci si vous ne voulez pas l'appuyer.

Le sénateur Cools: C'est à mon tour de vous dire que je ne veux pas qu'on me réprimande.

La présidente: Passons au vote. Je mets aux voix la version française de l'amendement du sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: Je réclame la tenue d'un vote par appel nominal.

La présidente: Un vote par appel nominal. Je participerai au vote.

Mme Josée Thérien, greffière du comité: Sénateur Milne.

La présidente: Non.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Biron: Oui.

Le sénateur Cools: Non.

Le sénateur Jaffer: Non.

Le sénateur Joyal: Abstention.

Le sénateur Moore: Abstention.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Pearson: Non.

Le sénateur Rivest: Oui.

Mme Thérien: Cinq pour, quatre contre et deux abstentions.

La présidente: L'amendement est adopté avec dissidence.

Sénateur Pearson, vous voulez proposer un amendement à l'article 5.

Le sénateur Pearson: Je propose l'amendement qui vous a été distribué.

La présidente: Il est proposé par Le sénateur Pearson:

Que le projet de loi C-15A soit modifié, à l'article 5, à la page 3, par adjonction, après la ligne 8, de ce qui suit:

« (4) Les paragraphes 163.1(6) et (7) de la loi sont remplacés par ce qui suit:

(6) Lorsqu'une personne est accusée d'une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1), le tribunal est tenu de déclarer cette personne non coupable si la représentation ou l'écrit qui constituerait de la pornographie juvénile a une valeur artistique ou un but éducatif, scientifique ou médical.

(7) Les paragraphes 163(3) à (5) s'appliquent avec les adaptations nécessaires, à une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1). »

Êtes-vous prêts à voter sur cet amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Tous ceux qui sont en faveur?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The amendment is carried.

Senator Cools: Will it show that it was carried unanimously?

The Chairman: Yes. It was carried unanimously.

Shall clause 5, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 6 to 28 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Clauses 6 through 28 are carried.

Shall clause 29 carry?

Senator Nolin: I have a comment on that. I do not have an amendment.

[Translation]

Senator Nolin: Last December, when I requested that we not go ahead with clause-by-clause consideration of the bill, it was because I wanted above all to read the documentation the department had given us. I read it with great interest, especially in relation to the preliminary inquiry issue.

The 1991 Supreme Court decision required the department to reconsider the preliminary inquiry, because the decision requires the Crown to disclose all of its evidence at the preliminary inquiry stage. The department must have thought about whether it wanted to retain the preliminary inquiry procedure.

I came to the same conclusion as the department. We need to retain preliminary inquiries and make them more effective. The trial judge will be in a position to assess the weight of the evidence disclosed at the time of the preliminary inquiry.

I would like to thank our witnesses for giving us this information. I share their opinion.

[English]

The Chairman: Shall clause 29 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 30 to 34 inclusive carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 35 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 36 to 69 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 70 carry?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'amendement est adopté.

Le sénateur Cools: Indiquera-t-on que l'amendement a été adopté à l'unanimité?

La présidente: Oui. L'amendement a été adopté à l'unanimité.

L'article 5, modifié, est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 6 à 28 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 6 à 28 sont adoptés.

L'article 29 est-il adopté?

Le sénateur Nolin: J'aimerais faire une observation sur cet article. Je n'ai pas d'amendement à proposer.

[Français]

Le sénateur Nolin: Lorsque j'ai demandé, en décembre dernier, qu'on ne procède pas à l'adoption article par article du projet de loi, c'était parce que je désirais avant tout lire la documentation que nous avait donnée le ministère. Je l'ai lue avec beaucoup d'intérêt, surtout celle qui se rapportait à la question de l'enquête préliminaire.

La décision de la Cour suprême en 1991 a obligé le ministère à réfléchir à l'enquête préliminaire, car cette décision a obligé la Couronne à transmettre toute sa preuve à l'étape de l'enquête préliminaire. Le ministère a dû se poser la question, à savoir s'il devait maintenir la procédure d'enquête préliminaire.

J'en suis venu à la même conclusion que le ministère. On doit conserver l'enquête préliminaire et on doit la rendre plus efficace. Le juge du procès sera à même d'évaluer la force probante des éléments de preuve, qui auront été transmis au moment de l'enquête préliminaire.

Je tiens à remercier nos témoins de nous avoir fourni cette information. Je me rallie à leur opinion.

[Traduction]

La présidente: L'article 29 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 30 à 34 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 35 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 36 à 39 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 70 est-il adopté?

Senator Nolin: Abstain.

Senator Andreychuk: Abstain.

Senator Beaudoin: Abstain.

The Chairman: Clause 70 carries, on division.

Shall clause 71 carry?

Senator Nolin: Abstain.

Senator Andreychuk: Abstain.

Senator Beaudoin: Abstain.

The Chairman: Clause 71 carries, on division.

Shall clauses 72 to 93 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: When we abstain, is it registered as such?

The Clerk: I put “on division.”

The Chairman: Shall clauses 72 to 93 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill be adopted with amendments?

Senator Cools: Something should be included in the report. Yes, the amendment has been adopted, but as I said before and, perhaps I should have developed it more as a procedural point we establish here that the amendment is defective at least in the English version. The problem is that I do not have the French version to analyse the French one. I do not know wherein the defect lies. In the report, this fact must be included, namely, that the English version was withheld or withdrawn.

Senator Nolin: No.

Senator Cools: It was defective.

The Chairman: We passed the French version, though.

Senator Cools: The chairman should inform the chamber that there was a problem with the English version that was put before us.

The Chairman: I will do so.

Is it agreed that this bill be adopted with amendments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Le sénateur Nolin: Abstention.

Le sénateur Andreychuk: Abstention.

Le sénateur Beaudoin: Abstention.

La présidente: L'article 70 est adopté avec dissidence.

L'article 71 est-il adopté?

Le sénateur Nolin: Abstention.

Le sénateur Andreychuk: Abstention.

Le sénateur Beaudoin: Abstention.

La présidente: L'article 71 est adopté avec dissidence.

Les articles 72 à 93 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Le compte rendu indique-t-il lorsqu'il y a eu abstention?

La greffière: J'indique «avec dissidence».

La présidente: Les articles 72 à 93 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le projet de loi est-il adopté avec des amendements?

Le sénateur Cools: Il faudrait préciser dans le rapport que l'amendement a été adopté, mais comme je le disais plus tôt — et peut-être que j'aurais dû insister davantage sur la procédure à suivre —, nous avons constaté que la version anglaise de l'amendement est fautive. Je ne peux pas me prononcer sur la version française que je n'ai pas sous les yeux. Je ne sais pas ce qu'on peut lui reprocher. Le rapport doit cependant indiquer que la version anglaise de l'amendement a été retirée.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Cools: La version était fautive.

La présidente: Nous avons cependant adopté la version française.

Le sénateur Cools: La présidente devrait indiquer au Sénat que la version anglaise de l'amendement était fautive.

La présidente: Je le ferai.

Le projet de loi est-il adopté avec des amendements?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Is it agreed that I report this bill, as amended, at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Puis-je faire rapport du projet de loi modifié à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS:

From the Department of Justice:

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Section de la politique
matière de droit pénal.

A1
K24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 20, 2002

Le mercredi 20 février 2002

Issue No. 25

Fascicule n° 25

Second meeting on:

Deuxième réunion concernant:

Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French)

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

INCLUDING
THE FOURTEENTH REPORT OF
THE COMMITTEE
(Bill C-15A)

Y COMPRIS:
LE QUATORZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ
(Le projet de loi C-15A)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*February 20, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 20 février 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 20, 2002
(42)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 16:05 p.m., this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Rivest (10).

Other senators present: The Honourable Senator Gauthier (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text cf Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002*)

WITNESSES:

As a panel:

From the Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones:

Marc Boily, President;

Paul Charbonneau, General Director.

From the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Georges Arès, President;

François Boileau, Legal Counsel.

From the Fédération des associations de juristes d'expression française de common law:

Tory Colvin, President;

Gérard Lévesque, Assistant Executive Director.

Mr. Boily made an opening statement. Mr. Colvin made a statement. Mr. Arès made a statement.

As a panel, together the witnesses answered questions.

At 5:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 20 février 2002
(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Rivest (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gauthier (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 23 du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

En table ronde:

De la Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones:

Marc Boily, président;

Paul Charbonneau, directeur général.

De la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Georges Arès, président;

François Boileau, conseiller juridique.

De la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law:

Tory Colvin, président;

Gérard Lévesque, directeur général adjoint.

M. Boily fait une déclaration. M. Colvin fait une déclaration. M. Arès fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, February 19, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-15A, *An Act to Amend the Criminal Code and to amend other Acts*, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 6, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 2, clause 5: Add after line 37 the following:

“(2.1) Section 163.1 of the Act is amended by adding the following after subsection (3):

(3.1) A custodian of a computer system who merely provides the means or facilities of telecommunication used by another person to commit an offence under subsection 163.1 (3) does not commit an offence.

(3.2) In this section, “telecommunication” has the same meaning as in section 326 and 327 of this Act.”.

2. *Page 3, clause 5:* Add after line 7 the following:

“(4) Subsections 163.1(6) and (7) of the Act are replaced by the following:

(6) Where the accused is charged with an offence under subsection (2), (3), (4), or (4.1), the court shall find the accused not guilty if the representation or written material that is alleged to constitute child pornography has artistic merit or an educational, scientific or medical purpose

(7) Subsections 163(3) to (5) apply, with such modifications as the circumstances require, with respect to an offence under subsection (2), (3), (4) or (4.1).”.

Respectfully submitted,

La présidente,
LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 19 février 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-15A, *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 6 novembre 2001, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

Page 2, article 5: Ajouter après la ligne 34, ce qui suit:

«(2.1) L'article 163.1 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (3), de ce qui suit:

(3.1) Ne commet pas une infraction le gardien d'un ordinateur qui ne fait que fournir les moyens ou installations de télécommunication qu'emploie une autre personne pour commettre une infraction au sens du paragraphe 163.1 (3).

(3.2) Au présent article, «télécommunication» a le même sens qu'aux articles 326 et 327 de la présente loi.».

2. *Page 3, article 5:* Ajouter après la ligne 8, ce qui suit:

«(4) Les paragraphes 163.1(6) et (7) de la même loi sont remplacés par ce qui suit:

(6) Lorsqu'une personne est accusée d'une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1), le tribunal est tenu de déclarer cette personne non coupable si la représentation ou l'écrit qui constituerait de la pornographie juvénile a une valeur artistique ou un but éducatif, scientifique ou médical.

(7) Les paragraphes 163(3) à (5) s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, à une infraction visée aux paragraphes (2), (3), (4) ou (4.1).».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 20, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we will be hearing from three organizations in the form of a panel.

We will start with Mr. Marc Boily, President of the Fédération nationale des conseillères et des conseillers scolaires francophones.

[*Translation*]

Mr. Marc Boily, president of the Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones: Allow me to start by thanking you for having invited us to appear before your committee as part of your consideration of Bill S-32, an act to amend the Official Languages Act.

This will enable us to add the voice of school board trustees working in a French language minority education system to the voices of other members of the francophone community. We represent all of the school boards set up throughout Canada to provide teaching in French as a first language.

The 31 boards are the result of a host of processes to implement the rights recognized in section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We represent the only level of government that is completely francophone, duly elected and whose purpose under the Constitution is to serve francophone communities.

Given the long processes that led to our creation, we feel that we are in the best position to express the need for adopting adequate, clear legislation, so that the francophone community is not required to turn to the courts to guarantee its survival, its development and its vitality.

From the outset, we want to state that we fully support Senator Jean-Robert Gauthier's approach, which is designed to give more teeth to the Official Languages Act and confirm the very spirit of the Canadian Constitution.

Before going on to the more legal side of our presentation, allow us to outline the issues we face and then explain the type of cooperation we would like to see with the Canadian government.

The implementation of educational projects designed to ensure that language and culture are passed on from generation to generation are necessary to guarantee the development and vitality of a minority. The lack of such projects inevitably leads to assimilation. By adopting section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the government sought to remedy past

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 février 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, chargé d'étudier le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais) se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, aujourd'hui nous allons entendre trois organisations sous forme de panel.

Nous commencerons par M. Marc Boily, président de la Fédération nationale des conseillères et des conseillers scolaires francophones.

[*Français*]

M. Marc Boily, président de la Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones: Permettez-nous d'abord de vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant votre comité dans le cadre de l'étude du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles.

Cela nous permettra d'ajouter aux nombreuses voix de la francophonie celles de conseillers scolaires oeuvrant au sein du système d'éducation en français de la minorité. Nous représentons l'ensemble des conseils et commissions scolaires mis en place pour offrir un enseignement en français, langue première, partout au Canada.

Ces 31 conseils sont le fruit d'une multitude de processus de mise en oeuvre des droits reconnus par l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous représentons le seul niveau de gouvernement complètement francophone, dûment élu et ayant une raison d'être constitutionnelle au service de la francophonie.

Étant donné les longs processus ayant mené à notre création, nous croyons être, mieux que quiconque, en mesure de faire valoir la nécessité d'adopter des lois adéquates et claires et, ainsi, d'éviter que la francophonie ait à recourir en tous temps aux tribunaux pour assurer sa survie, son développement et son épanouissement.

D'entrée de jeu, nous vous confirmons que nous appuyons entièrement la démarche du sénateur Jean-Robert Gauthier, qui vise à donner plus de mordant à la Loi sur les langues officielles et à confirmer l'esprit même de la Constitution canadienne.

Avant d'aborder le contexte un peu plus légaliste de notre présentation, laissez-nous d'abord vous faire part de nos problématiques et par la suite vous expliquer le type de collaboration recherché avec le gouvernement canadien.

Le développement et l'épanouissement de la minorité passe d'abord par la mise en place de projets scolaires destinés à assurer la perpétuation de la langue et de la culture et ce, de génération en génération. L'absence de tels projets mène inévitablement à l'assimilation. En adoptant l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, le gouvernement visait à réparer les torts de

prejudices and ensure that the francophone community has access to an essential element of development, in accordance with the very principles of linguistic duality that must guide legislators.

Thanks to the numerous representations before the courts, we now have responsibility for school board management throughout Canada, the last province to comply with the Charter being New Brunswick, where school boards have been in place since the start of the school year in 2001.

If legal recourse had not been possible, we would still be waiting for the government in several provinces to accept to listen to reason. Unfortunately, and in spite of everything, the tools we have are not enough. In fact, 50 per cent of all children entitled to education in French are not in our schools. Of this percentage, a very high proportion are children from exogamous families who are deprived of the structures of our system, that could enable them to develop in an adequate linguistic framework.

Moreover, we find that schooling in French — which must not develop in a vacuum — cannot always fulfil these obligations for cultural and linguistic development effectively. In its current form, the education system that we have does not make this possible for several reasons.

Our schools, despite their entirely distinctive vocation, operate according to models that are virtually identical to those used to serve the linguistic majority and therefore do not place much importance on the need to support language learning at a young age.

Our schools are developing in a legal framework similar to that of the majority, even though they must be more present at the preschool level, and even though they must also often make up for a lack of francophone infrastructure outside the school environment.

The education system is funded almost entirely in the same way as the system for the majority, without taking into account these historical changes for which it is responsible, and without taking into account the slow pace at which governments have been putting in place the structures we were entitled to as of 1982.

As a result, many children have had to go to English school even though they were entitled to an education in French. Thus, other government programs and legislation, which if used by francophones would make it possible to guarantee the intent of section 23, to not take into account the specific needs of the francophone community.

Apart from legal action against the Government of Canada, we have no other way of forcing anyone, the provinces or the territories, to do so. Section 23 requires a specific and different approach to the one adopted for teaching in the majority language, which is more costly and capable of making up for past wrongs, to ensure the development and vitality of francophone communities.

l'Histoire et à faire en sorte que la francophonie puisse disposer d'un élément de développement indispensable, conforme aux principes mêmes de la dualité linguistique qui doivent guider les législateurs.

Avec le recours à une multitude de représentations devant les tribunaux, nous disposons maintenant de la gestion scolaire partout au Canada, la dernière province à se conformer à la Charte étant le Nouveau-Brunswick, dont les conseils scolaires sont en place depuis la rentrée 2001.

N'eût été de cette possibilité de recours juridiques, nous attendrions encore dans plusieurs provinces que le gouvernement, de bon gré, accepte d'entendre raison. Malheureusement et malgré tout, les outils dont nous disposons ne sont pas suffisants. En effet, 50 p. 100 des ayants droit à l'école française ne sont pas dans nos écoles. De ce pourcentage, une très forte proportion sont des enfants issus de familles exogames qui se voient privés de structures d'accueil à notre système, qui leur permettraient éventuellement d'évoluer dans un cadre linguistique adéquat.

En outre, nous constatons que l'école française — qui ne doit pas évoluer en vase clos — ne peut pas toujours remplir ses obligations d'épanouissement linguistique et culturel efficacement. Dans sa forme actuelle, le système d'éducation dont nous sommes dotés ne permet pas de le faire pour plusieurs raisons.

Nos écoles, malgré leur vocation tout à fait distincte, fonctionnent sur des modèles en tous points similaires à ceux qui desservent la majorité linguistique et font donc peu de cas de la nécessité de soutenir l'apprentissage linguistique à bas âge.

Nos écoles évoluent dans un cadre légal, semblable à celui de la majorité, même si elles doivent accentuer leur présence dans le domaine préscolaire, et même si elles doivent également souvent palier au peu d'infrastructures francophones hors du domaine scolaire.

Le système d'éducation est financé, à quelques dollars près, de la même façon que celui de la majorité, sans égard à cette correction de l'Histoire dont il a la responsabilité, et sans égard à la lenteur des gouvernements à mettre en place les structures dont nous avons droit dès 1982.

Notamment, cela a fait en sorte que plusieurs enfants ont dû avoir recours à l'école anglophone même s'ils étaient en droit de recevoir une éducation en français. Ainsi, les autres lois et programmes gouvernementaux, dont l'usage par les francophones permettrait d'assurer la mission de l'article 23, ne tiennent pas compte des besoins spécifiques de la francophonie.

Outre une démarche judiciaire contre le gouvernement du Canada, nous ne disposons d'aucun recours pour forcer qui que ce soit, les provinces ou les territoires, à le faire. Cette mission de l'article 23 exige une approche spécifique et différente de celle adoptée pour l'enseignement dans la langue de la majorité, plus coûteuse et capable de réparer les torts de l'Histoire, pour assurer ainsi le développement et l'épanouissement de la francophonie.

That means involvement at a young age: support for families, especially exogamous families, where learning French is difficult; and community support, in terms of communication on radio and TV, as well as culture, sports and leisure activities.

The Canadian government is the only level of government that has clear and specific obligations to official language minorities. The unwritten principles, outlined in the *Quebec Secession Reference*, clearly highlight the obligation to act.

In our opinion, this government is responsible for supporting the development and vitality of the minority in all areas of life in society, and to enable francophones and Acadians to survive.

In the context of the school boards that we represent, the federal government must play a much more active role in French as a first language education, and directly with the boards we represent. There is a cost associated with the survival of a people.

Traditionally, the Canadian government has paid for a modest part of this, according to the good will of the provinces and territories, and by hiding behind the idea of shared jurisdiction which gives the provinces jurisdiction over education. We know, however, that the federal government can directly support the development of a minority in the area of education, and that its action must take into account its linguistic responsibilities and the vast needs of the school boards.

That also means that the federal government must take direct action with its programs, and in our case, especially with Health Canada as regards early childhood development, and with the Department of Human Resources Development for matters regarding the labour force, in order to consolidate the role of French schools in minority communities.

We need the direct support of the federal government which, through its responsibilities and its spending ability, will enable the francophone community to equip itself with family-oriented programs as well as early childhood development programs, in accordance with children's cultural and linguistic needs. We must put in place preschool programs for very young children, as well as projects for homogenous daycare centres, so that children are not assimilated by anglophone structures before they even enter French schools. This must be part of our education system and be actively supported by the federal government, as this is a federal government responsibility.

As regards the labour force, we do not have the infrastructure we need to renew personnel, in the area of teaching and in other areas. The requirements are huge and our faculties are modest. The impending crisis is dramatic, bigger than what the majority faced. If our little school boards cannot come together at the national level, it will be impossible for us to face this crisis. However, there is no national program at the Department of Human Resources Development Canada that can meet these needs.

Cela veut dire des interventions en bas âge: un soutien aux familles, surtout aux familles exogames, où l'apprentissage du français est difficile; et un soutien communautaire, tant au plan des communications tels la radio et la télévision, que de la culture, des sports et des loisirs.

Le gouvernement canadien constitue le seul niveau de gouvernement qui a des obligations nettes et précises envers les minorités de langues officielles. Les principes non écrits, confirmés dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, mettent en effet clairement en évidence l'obligation positive d'agir.

À notre avis, il incombe donc à ce gouvernement de soutenir le développement et l'épanouissement de la minorité dans tous les secteurs de la vie en société, et de permettre aux francophones et aux Acadiens de se perpétuer.

Dans le contexte des conseils scolaires que nous représentons, il s'agit, pour le gouvernement fédéral, d'agir d'une façon plus intense en éducation en français langue première, et directement auprès des conseils que nous représentons. Il existe un coût associé à la survie d'un peuple.

Traditionnellement, le gouvernement canadien en a défrayé une modeste partie selon le bon gré des provinces et territoires, et en se réfugiant derrière la notion de partage de juridiction qui accordait primauté aux provinces en éducation. Nous savons, toutefois, que le gouvernement fédéral peut soutenir directement le développement de la minorité en éducation, et que son action doit se faire en tenant compte de ses responsabilités en matière linguistique et des immenses besoins des conseils scolaires.

Cela veut dire aussi que le gouvernement fédéral doit agir directement par ses programmes et, dans notre cas, surtout à Santé Canada en ce qui a trait au milieu préscolaire, et au ministère du Développement des ressources humaines pour les questions de main-d'œuvre, afin de consolider le rôle de l'école française en milieu minoritaire.

Nous avons en effet besoin du soutien direct du gouvernement fédéral qui, par ses responsabilités et sa capacité de dépenser, permettra à la francophonie de se doter de programmes d'intervention auprès de la famille et auprès de la jeune enfance, en conformité avec les besoins culturels et linguistiques des enfants. Il nous faut mettre en place des projets de pré-maternelle en bas âge ainsi que des projets de garderie homogène, et faire en sorte que les enfants n'aient pas été assimilés par les structures anglophones avant même d'entrer à l'école francophone. Ceci doit faire partie de notre système d'éducation et être soutenu activement par le gouvernement canadien, car il est celui qui en a la responsabilité.

Dans le domaine de la main-d'œuvre, nous ne disposons pas des infrastructures nécessaires au renouvellement du personnel, tant enseignant que dans d'autres domaines. Les besoins sont énormes et nos facultés modestes. La crise qui s'annonce est dramatique, plus grande encore que celle vécue par la majorité. Si nos petits conseils ne peuvent s'unir dans un cadre national, il nous sera impossible de faire face à la crise. Pourtant, aucun programme national du ministère du Développement des ressources humaines du Canada ne peut répondre à ces besoins.

The situation is the same in the development of teaching resources. We are currently at the mercy of the difficult negotiations among the provincial ministries, whereas we know that national and federal action is not only legal, and therefore possible, but also desirable. Small school boards and small departments have neither the expertise nor the ability to meet these needs. Bringing school boards together and federal government support would guarantee the quality of the specific education the minority needs.

So we feel that it is important that the Canadian government not restrict itself to the interpretation of the courts and that the act acknowledge in black and white the existence of the government's obligation to promote development and enhance vitality, including in education.

Part VII of the Official Languages Act should therefore be given more teeth. It needs to enable the various departments to act directly under new programs, tailored to the needs of the minority groups, and not just within a general framework where everyone has to fall in line with a certain conception of government intervention, which does not take into account our unique and thus specific needs.

The proposed amendment to section 41 would permit and even facilitate this new approach, without which it will take us another decade in the courts to have these legal rights enforced. If that happens, we will be sacrificing another generation of people eligible for French school but who will not have had the means to benefit from our system.

We need to correct the mistakes of the past. Legally speaking, only the Canadian government can and should be able to do it. We believe that the very survival of our country depends on this.

Without the principle of linguistic duality, of which we are an essential part, our country will have little meaning and could break up into several countries. In 1982, by adopting the Charter of Rights and Freedoms, legislators wanted to confirm this particular characteristic of our country. Twenty years later, the work to create this country has still not been done. We do, of course, administer our schools now, but our resources and scope are so limited that we cannot guarantee the future of our children.

Too much time has been wasted in the courts, too much energy spent convincing everyone why we need the system that we want to set up. Adopting Senator Gauthier's proposal would be a step in the right direction, a step that the government will sooner or later inevitably have to take of its own volition or with the help of the courts.

Mr. Tory Colvin, President, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law: I would like first to thank you for inviting us to speak to you. Secondly, I would like to address those of Liberal persuasion and apologize for my first name. I can assure you that it was not my doing.

La situation est la même dans le développement des ressources pédagogiques. Nous sommes présentement à la merci des conciliations difficiles qui pourraient se faire entre ministères provinciaux, alors que nous savons qu'une intervention nationale et fédérale est non seulement légale, donc possible, mais souhaitable. Les petits conseils et les petits ministères n'ont ni l'expertise ni la capacité de répondre à ces besoins. L'union des conseils scolaires et le soutien du gouvernement fédéral assurerait la qualité de l'éducation particulière dont a besoin la minorité.

Nous croyons donc important que le gouvernement canadien ne se limite pas à l'interprétation des tribunaux et que sa loi reconnaisse noir sur blanc cette obligation de développement et d'épanouissement, y compris en éducation.

La partie VII de la Loi sur les langues officielles doit donc disposer de plus de mordant. Elle doit permettre aux divers ministères d'agir directement en vertu de nouveaux programmes, conformément aux besoins de la minorité, et non seulement dans un cadre dilué où tous doivent s'adapter à une conception de l'intervention gouvernementale, ne tenant pas compte de nos besoins uniques et, par le fait même, spécifiques.

La modification proposée à l'article 41 permettrait, voire faciliterait, l'adoption de cette nouvelle approche, sans quoi nous devrions passer une autre décennie devant les tribunaux pour que les principes de droit mis en cause soient appliqués. Nous sacrifierions, ce faisant, une autre génération d'ayants droit à l'école française qui n'aura pu, faute de moyens, bénéficier de notre système.

Il nous faut réparer les erreurs du passé. Légalement, seul le gouvernement canadien peut et doit être en mesure de le faire. En dépend, nous le croyons, la survie même du pays.

Sans ce principe de dualité linguistique dont nous formons une des caractéristiques essentielles, notre pays n'aura guère de sens et pourrait en devenir plusieurs. En 1982, en adoptant la Charte des droits et libertés, le législateur voulait confirmer cette caractéristique même du pays. Vingt ans plus tard, ce pays reste à faire. Nous avons la gestion scolaire certes, mais avec des moyens et une latitude tellement limités que nous ne pouvons nous porter garants de l'avenir de nos enfants.

Trop de temps a été gaspillé devant les tribunaux, trop d'énergie à convaincre tous et chacun du bien-fondé du système que nous voulons mettre sur pied. Adopter la proposition du sénateur Gauthier consisterait, en ce sens, à faire un pas dans la bonne direction, le pas que le gouvernement devra, tôt ou tard, inévitablement franchir de bonne grâce ou avec l'aide des tribunaux.

M. Tory Colvin, président, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law: Tout d'abord, je vous remercie de nous avoir invités à vous adresser la parole. Deuxièmement, j'aimerais parler surtout à ceux qui sont d'antécédent libéral et les prier de bien vouloir excuser mon prénom. Je vous assure que c'est une faute qui n'est nullement la mienne.

As you may have noticed, the Fédération des juristes d'expression française de common law represents the seven associations of French-speaking jurists across Canada, that is, in provinces where anglophones are in the majority. All the provinces except Newfoundland and Labrador, and Prince Edward Island, are represented. So we are able to give you a brief overview of the problem throughout Canada.

If we look at section 41 as it stands, it might seem to meet our needs, but if we listen to the arguments made in court by the federal Department of Justice and the remarks by various ministers of Justice and officials, it seems some times like we are living in some other world. What is apparently very clear, in fact, becomes merely a political statement and not a legal reality. We therefore support this measure and the proposed amendments.

We are involved in all court cases pertaining either to the protection of acquired language rights, such as the recent ticket offence case heard by Mr. Justice Blais, or to our efforts to advance and clarify language rights, such as the *Beaulac* case, against the Government of Canada, that is, the federal Justice Department.

The first time I argued a language case at the Ontario Court of Appeal, I was told that the Justice Department intended to intervene in the case. I was thrilled. I was naive enough to assume that they would be arguing in our favour. It was the *Simard* case, in which we were asking for the information document, that is, the basic document defining the trial, to be available in the language of the trial. In *Simard*, it was in English.

Maybe I was naive, but I was surprised to see that Justice Canada, in fact, argued against us that the information document could be and should be in the language of the police officer and not in the language of the accused, even though the document was addressed to the accused.

We raised this issue again following the *Beaulac* rulings. We have a decision in our brief called *Boutin*. We argued the same thing in that case that we did in *Beaulac*, but we indicated that *Beaulac* did not follow the *Simard* ruling. That ruling will be challenged when it comes before the Appeal Court next Friday. It will probably be argued this summer. Up to this point, Justice Canada has not intervened.

I do not want to read our whole brief. I am going to talk a little bit about the practical problems which I feel stem from the fact that the government gives the impression this is a political issue and that language rights are not rights as such, but rather favours that can be granted or withdrawn.

That was exactly the case in the ticket offence case. The accused had the right to a trial in French for a traffic ticket. That right was withdrawn in terms of how the procedures were passed

Comme vous l'avez peut-être remarqué, la Fédération des juristes d'expression française de common law représente les sept associations de juristes d'expression française de tout le Canada, c'est-à-dire des provinces où la majorité est anglophone. Ce sont toutes les provinces sauf, Terre-Neuve et Labrador, et l'Île-du-Prince-Édouard. Nous sommes donc en mesure de vous donner un petit survol du problème à travers le pays.

Quand on regarde l'article 41 tel qu'il est à présent, on pourrait croire qu'il répond à notre problème, mais en écoutant ce que plaide devant les tribunaux le ministère de la Justice du Canada, et les discours de divers ministres de la Justice et de fonctionnaires, nous pouvons parfois nous demander si nous ne sommes pas en train de vivre à la hauteur des merveilles. Ce qui semble bien clair, en fait, devient tout simplement une déclaration politique et non pas juridique. Nous appuyons donc la mesure et les modifications proposées.

Nous nous trouvons dans toutes les causes qui essaient, soit de protéger les droits linguistiques acquis, comme, par exemple, la cause récemment plaidée devant le juge Blais sur les contraventions, soit lorsque nous essayons d'avancer ou d'éclaircir les droits linguistiques, comme dans l'affaire *Beaulac*, avec comme adversaire le gouvernement du Canada, c'est-à-dire le ministère de la Justice du Canada.

J'avoue que la première fois que j'ai plaidé une cause linguistique au niveau de la cour d'appel de l'Ontario, on m'avait indiqué que le ministère de la Justice du Canada voulait intervenir dans cette cause. J'étais ravi. De façon naïve, j'ai assumé qu'il serait de notre côté. C'était l'affaire *Simard* où nous demandions que la dénonciation, c'est-à-dire le document de base qui définit le procès, soit dans la langue du procès. Dans l'affaire *Simard*, c'était en anglais.

J'étais peut-être naïf, mais j'étais surpris de voir que Justice Canada, en fait, plaiderait contre nous que la dénonciation pouvait être et devrait être dans la langue du policier et non pas dans la langue de l'accusé, bien que ce document soit adressé à l'accusé.

Je vous signale que nous sommes revenus à la charge dans ce même dossier, suite aux décisions *Beaulac*. Nous avons un jugement dans notre mémoire du nom de *Boutin*. Nous avons plaidé justement ce que nous avons plaidé dans *Beaulac*, mais en indiquant que *Beaulac* écarte la décision *Simard*. Cette décision sera contestée lors de sa première comparution à la cour d'appel, vendredi prochain. Elle sera probablement plaidée cet été. Jusqu'à ce jour, Justice Canada n'est pas intervenu.

Je ne veux pas vous lire tout ce que nous avons dans notre mémoire. Je vais vous parler un peu des problèmes pratiques qui, à mon avis, découlent du fait que le gouvernement donne l'impression que c'est une question politique et que les droits linguistiques ne sont pas des droits comme tels, mais plutôt des grâces qui peuvent être accordées ou retirées.

Le dossier des contraventions reflétait justement cela. On avait le droit à un procès en français pour une contravention. Ce droit fut retiré en ce qui a trait à la façon dont les procédures étaient

along to the municipal level. Mr. Justice Blais' decision does not advance language rights. It merely maintains the status quo.

I would like to talk to you about what is happening in the area where I live. I am a lawyer working in London, Ontario. In London, we are actually very lucky because Ontario, unlike most other provinces, has given us a bilingual status through the French Language Services Act and the Courts of Justice Act. So people have the choice of having their trial conducted in either English or French. Theoretically, everything should be wonderful. In practice, it is not.

Suppose, for example, a couple decides to split up. Maybe the woman wants temporary custody of the children because she is afraid that her husband may abduct them. She wants to argue the case in French. When it comes time to schedule a hearing in French for temporary custody of her children, she is told that she will have to wait and come back in a month, because they have to find a judge who speaks French. But if she agrees to go ahead in English, she can do it the following week because there are judges available. If people need child support or temporary custody, will they be prepared to wait for a month or two for the case to be heard in French, or will getting it done quickly be the priority? As a result, things get done in English, and so the statistics indicate that there is no demand, that there is no need for proceedings in French. So there is no need to appoint bilingual judges and have bilingual court clerks and reporters. I feel that all that stems from the fact that the Minister of Justice and the Canadian government has no legal obligation to provide equal access to the judicial system.

We are lucky in Ontario because, in most places, we have access to services in French. Imagine the situation in Nova Scotia, Alberta or British Columbia! Think about the federal statutes, bankruptcies and divorces that cannot be argued in French across this country.

It is high time to amend the act to give it some teeth and some power, so that our two languages are not considered something that is granted as a favour or tolerated, but rather that they be put on an equal footing and that access be truly equal because the system wants it to be that way.

Our brief talks about the need for bilingual forms. These forms exist now only in English or French. The questions are the same. Why not put them on the same form? Then people can answer in the language of their choice.

Justice Canada is arguing against us right now in a case in the Northwest Territory Superior Court. The department claims that, with the creation of a new government council for the Northwest Territories, the linguistic obligation in the federal government will not exist in the Territories. It is arguing that section 41 confers not an obligation but a favour. So linguistic rights that exist because it is a federal territory will be withdrawn if Justice Canada maintains its position and wins. I find that unacceptable in a country that considers itself bilingual, in a country where,

envoyées au niveau municipal. La décision du juge Blais n'avance pas les droits linguistiques. La décision du juge Blais maintient tout simplement le statu quo.

Je vais vous parler ce qui se passe chez moi. Je suis avocat et je pratique à London, en Ontario. J'avoue qu'à London, nous sommes très chanceux comparé aux autres provinces, parce que l'Ontario nous a donné un statut bilingue, suite à l'adoption de la Loi sur les services en français et de la Loi sur les tribunaux judiciaires. Donc, nous avons droit à un procès en français ou en anglais, au choix des justiciables. Théoriquement, ce devrait être magnifique. En fait, ce ne l'est pas.

Prenons, par exemple, la rupture de couple. Une femme veut la garde provisoire de ses enfants. Elle a peut-être peur que son mari les enlève. Elle veut plaider en français. Quand elle arrive pour fixer un procès en français pour la garde provisoire des enfants, on va lui demander d'attendre et de revenir dans un mois, parce qu'il faut trouver un juge qui parle français. Par contre, si elle accepte de procéder en anglais, elle peut le faire la semaine suivante parce qu'il y a des juges disponibles. Lorsqu'on a besoin d'une pension alimentaire, d'une garde provisoire d'enfants, est-ce qu'on veut attendre un mois ou deux pour que cela se passe en français ou est-ce qu'on le fait aussitôt que possible? Le résultat, c'est que cela se fait en anglais, et ainsi, les statistiques indiquent qu'il n'y a pas de demande, qu'il n'y a pas de besoin de procès en français. Donc, on n'a pas besoin de nommer de juges bilingues, on n'a pas besoin d'avoir un cadre avec un greffier et un sténo bilingues. Tout cela existe, à mon avis, parce que le ministre de la Justice, le gouvernement canadien, n'a pas l'obligation juridique d'assurer un accès égal au système judiciaire.

Nous sommes chanceux en Ontario parce que dans la plupart des endroits, nous avons accès aux services en français. Imaginez ce qui se passe Nouvelle-Écosse, en Alberta ou en Colombie-Britannique! Pensez aux lois fédérales, aux faillites, aux divorces qu'on ne peut pas plaider en français à travers ce pays.

Il est temps, largement temps, que cette loi soit modifiée afin de lui donner du mordant, du pouvoir, et aussi de ne pas accorder une grâce, une tolérance de nos deux langues mais de les mettre sur un pied d'égalité, où l'accès est vraiment égal parce que le système le veut.

Nous parlons dans notre mémoire de la nécessité de formulaires bilingues. Les formulaires sont soit en anglais ou en français. Les questions posées sont les mêmes. Pourquoi ne pas les mettre sur le même formulaire? Ainsi, tous peuvent répondre dans leur langue.

Je vous signale que Justice Canada est en train de plaider contre nous dans une cause qui se déroule à la cour supérieure des Territoires du Nord-Ouest. Le ministère soutient qu'en créant un nouveau conseil gouvernemental pour les Territoires du Nord-Ouest, les obligations linguistiques qui existent au gouvernement fédéral n'existeront pas dans les Territoires. Il plaide que selon l'article 41, ce n'est pas une obligation, c'est une grâce accordée. Donc, les droits linguistiques qui existent parce que c'est un territoire fédéral seront retirés si Justice Canada maintient sa

according to *Beaulac*, we have two official languages that have equal status.

We could talk about many other aspects. I find it somewhat incredible that we are being told that it will cost \$20 million to implement the Contraventions Act. Since criminal law procedures are involved in contraventions and since criminal proceedings in either French or English are allowed everywhere in the country, I would say that the mechanism must already exist. So I find it hard to understand how it could cost \$20 million and why it cannot be done.

Mr. Georges Arès, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada: I would like to begin by thanking the Legal and Constitutional Affairs Committee for this opportunity to express the views of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada on a topic that is of particular importance to us. Before getting into my brief, I would like to introduce those accompanying me, Mr. François Boileau, the Fédération's legal counsel, Mr. Richard Barrette, Executive Director, and Ms Diane Côté, Liaison Officer for our office.

The FCFA is an umbrella organization of francophone groups representing nine provinces and the three territories as well as four national organizations having associate member status. The role of the federation is to defend and promote francophones' rights and interests outside Quebec. Because we are a political organization, I hope that you will understand if I deal a little less with the legal aspects in our presentation.

The first question we have to ask is this: Why are we all here debating a bill to amend Part VII of the Official Languages Act? Of course, the FCFA wants to support the work of Senator Jean-Robert Gauthier, for whom we have the greatest respect.

But there is more than that, of course. We are here because, since 1988, since Part VII came into effect, the federal government has seemed unable to enforce these provisions of the act in its various departments, institutions and agencies. Given the short time available to us, we will not get into the chronology of the unsuccessful efforts made by all the successive governments since 1988. We will be glad to get into that during the question period.

Senator Gauthier has introduced Bill S-32, which is intended to strengthen the binding character of section 41, since he is concerned by the minimalist interpretation given by certain federal institutions to the Official Languages Act. He wants the act to become a watchdog, rather than a lapdog, as he put it.

In our opinion, Part VII is imperative and binding, and not just declaratory. Although we recognize, of course, that there is always another side to the coin, we humbly believe that Part VII already has everything it needs to be binding. Without going over

position et si elle a gain de cause. Cela, à mon avis, est inadmissible dans un pays qui se dit bilingue, dans un pays où, selon *Beaulac*, nous avons deux langues qui ont un statut égal.

Nous pourrions parler de bien d'autres aspects. Je trouve un peu étonnant qu'on nous dise que pour mettre en place la Loi sur les contraventions, cela va coûter 20 millions de dollars. Vu que la procédure à suivre dans les contraventions est pénale, et vu qu'on a droit à un procès pénal en français ou en anglais partout au pays, je dirais que le mécanisme doit forcément déjà exister. Donc, j'ai du mal à comprendre pourquoi cela va coûter 20 millions de dollars et pourquoi on ne peut pas le faire.

M. Georges Arès, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada: En tout premier lieu, permettez-moi de remercier le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles de l'occasion qui m'est donnée d'exposer le point de vue de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada sur un sujet qui nous tient particulièrement à coeur. Avant d'entrer dans le texte du mémoire, j'aimerais présenter les gens qui m'accompagnent, Me François Boileau qui est le conseiller juridique de la Fédération ainsi que le directeur-général, M. Richard Barrette et Mme Diane Côté, agente de liaison de notre bureau.

La FCFA est un organisme national qui regroupe les associations francophones, porte-parole de neuf provinces et de trois territoires, ainsi que quatre organismes nationaux ayant le statut de membre associé. Elle a pour rôle de défendre et de promouvoir les droits et les intérêts des francophones à l'extérieur du Québec. Étant donné notre nature politique, vous nous excuserez d'être un peu moins juridique durant notre présentation.

La première question qu'on doit se poser est la suivante: pourquoi sommes-nous tous ici à débattre d'un projet de loi voulant modifier la partie VII de la Loi sur les langues officielles? Bien entendu, la SCFA désire appuyer les démarches entreprises par le sénateur Jean-Robert Gauthier, pour qui nous avons le plus grand respect.

Mais il y a plus, naturellement. Nous sommes ici parce que, depuis 1988, soit depuis l'entrée en vigueur de la partie VII, il semble que le gouvernement fédéral ait été incapable de faire exécuter ces articles de loi par l'ensemble de ses ministères, institutions et agences. Étant donné le très court laps de temps qui nous est imparti, nous nous épargnerons tous les détails chronologiques rappelant les tentatives infructueuses de tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1988. Il nous fera plaisir d'aborder ce cheminement lors de la période de questions.

Le sénateur Gauthier a déposé le projet de loi S-32 qui vise à renforcer le caractère exécutoire de l'article 41 car il se dit préoccupé par l'interprétation minimaliste que donne certaines institutions fédérales à la Loi sur les langues officielles. Il désire que la loi devienne un chien de garde et non pas seulement un chien de poche, pour reprendre ses propres expressions.

Il importe de rappeler qu'à notre avis, la partie VII est impérative, exécutoire et non seulement déclaratoire. Bien que nous reconnaissons naturellement qu'il existe toujours un autre côté à une médaille, nous croyons humblement que la partie VII

all the legal arguments here, I would simply say that if the legislator had not wanted Part VII to be a real commitment on the part of the federal government and its institutions to develop and promote the vitality of official language minority communities, the current preamble would have been considered enough.

On the basis of the well-known principle of legal interpretation that says that legislators do not say anything if they have nothing to say, it would not have been a good idea to adopt Part VII if it was not intended to mean something. Moreover, recent case law gives us reason to be optimistic about the future with respect to how linguistic rights are interpreted by the courts.

The Supreme Court of Canada has clearly indicated, particularly in *Beaulac* and *Arsenault-Cameron*, that linguistic rights have a restorative aspect and that, that being the case, they always need to be interpreted broadly and liberally.

We could also add that one of the basic principles of the Canadian Constitution is respect for minorities, along with federalism, democracy and the rule of law. It was by using that unwritten principle of respect for minorities that the franco-Ontarian community was able to courageously defend their essential institution, the Montfort Hospital.

Minister Stéphane Dion, in a speech to the Association des juristes d'expression française de l'Ontario given on January 24, said as follows:

[...] it would be much more desirable for government and legislators to show leadership and henceforth themselves adopt, without being driven by the courts, the dynamic and liberal approach that is clearly indicated in case law.

We agree completely with that statement. We are not convinced that the debate would be productive for all parties concerned if we were to go to court, especially since considerable energy, money and time would be required.

But we should be clear. Francophone and Acadian communities will never hesitate to go before the courts in order to have their rights recognized. So we feel that it would certainly be desirable to clarify, if necessary, the scope of Part VII with respect to the obligation of the federal government and its institutions.

We propose leaving the wording of section 41 of the Official Languages Act as it stands. However, for purposes of clarity, we suggest adding the wording in paragraph 41(1)(a), or similar wording, to require the Minister of Canadian Heritage to take the measures necessary to ensure the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and foster their development.

possède déjà les attributs qui lui donnent son caractère impératif. Sans vouloir faire ici la liste de tous les arguments juridiques, mentionnons simplement que si le législateur n'avait pas voulu faire de la partie VII un véritable engagement du gouvernement fédéral et de ses institutions en faveur du développement et de l'épanouissement des communautés de langues officielles vivant en situation minoritaire, il n'aurait laissé en place que le préambule actuel, ce qui aurait été bien suffisant.

Partant du principe d'interprétation juridique bien connu que le législateur ne parle pas pour rien dire, ce dernier aurait été bien avisé de ne pas adopter la partie VII s'il n'avait pas voulu que cette partie dise quelque chose. De plus, la récente jurisprudence nous laisse entrevoir l'avenir avec confiance lorsqu'il est question d'interpréter les droits linguistiques devant les tribunaux.

La Cour suprême du Canada a clairement indiqué, notamment dans les arrêts *Beaulac* et *Arsenault-Cameron*, que les droits linguistiques ont un caractère réparateur et que, dès lors, il faut toujours interpréter ces droits de façon large et libérale.

De plus, nous pourrions ajouter que la Constitution canadienne comprend aussi comme principe directeur fondamental le respect des minorités, tout comme le fédéralisme, la démocratie et la primauté du droit. C'est en fonction de ce principe non écrit qu'est le respect des minorités que la communauté franco-ontarienne a pu courageusement défendre l'institution essentielle que représente l'Hôpital Montfort.

Récemment, le ministre Stéphane Dion, dans un discours prononcé devant l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, le 24 janvier dernier, a indiqué:

[...] qu'il serait bien plus souhaitable que les gouvernants et les législateurs fassent preuve de leadership et adoptent dorénavant, d'eux-mêmes, sans y être poussés par les tribunaux, l'approche dynamique et libérale qui leur est indiquée par la jurisprudence.

Voilà une assertion avec laquelle nous sommes en parfait accord. Nous ne sommes pas convaincus que le débat serait productif pour toutes les parties impliquées, si nous devions aller devant les tribunaux, d'autant que les efforts consentis en termes d'énergie, d'argent et de temps seraient considérables.

Soyons cependant clairs. Les communautés francophones et acadienne n'hésiteront jamais à recourir aux tribunaux avant de faire reconnaître leurs droits. Aussi nous croyons qu'effectivement, il serait peut-être opportun de clarifier, si besoin est, la portée de la partie VII en ce qui touche l'engagement du gouvernement fédéral et des institutions.

Nous proposons de laisser tel quel le libellé actuel de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles. Cependant, dans un souci de clarté, nous proposons d'ajouter sensiblement le même passage prévu à l'alinéa 41(1)a) qui vise le ministère du Patrimoine canadien qui doit prendre toute mesure de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement.

In other words, if this more specific commitment were to be added to section 41, it would clarify the situation even more, although we feel that it is already very clear that the federal government and its institutions must take these measures.

Moreover, we believe that it would be useful for the Governor in Council to issue regulations to create an appropriate enforcement regime for federal institutions. We will come back to that in a moment so that we can talk about the role that the federal government should play right now and the action that it needs to take.

We have indicated the additions we would like to see, that is subparagraphs 2 and 3 of section 41. Adding subsection 3 to section 41 would enable the federal government to create enforcement mechanisms, as it did under the regulations on Part IV dealing with communications and services.

The obvious advantage of this subsection would be to counter the bottomless pit argument used by some people with respect to obligations applying to all federal institutions. The government would ensure, through regulations, that federal institutions create a mechanism to carry out consultations with the francophone and Acadian communities in order to identify their needs and expectation regarding the development of their community.

These regulations under Part VII would set a minimum threshold that federal institutions would have to meet. In short, what has really been missing since Part VII came into force in 1998 is the political will to finally make Part VII binding in a concrete way.

We know that the chairman of the Privy Council and Minister of Intergovernmental Affairs, the Honourable Stéphane Dion, is in the process of developing what he calls an action plan and what we, at the Fédération, have for 25 years called a "comprehensive development policy."

In fact, we have already begun discussions with the minister so that the action plan will be consistent with the needs expressed by the francophone and Acadian communities to ensure their development and vitality.

We expect the federal government to play a leadership role with federal institutions first of all, but also with other levels of government. Leadership does not necessarily mean assuming all the responsibility, but it can also mean taking steps, in co-operation with the provinces and territories, that truly target the development and vitality of these communities.

The existence of the Official Languages Support Program in education is a good example of leadership. Education is not a federal area of jurisdiction, but federal leadership exists in this area and it is pronounced.

There are many other areas where the federal government could take on a leadership role. A good example would be health, where quite recently an advisory committee including senior officials from the Department of Health as well as representatives

Autrement dit, si cet engagement plus précis devait être ajouté à l'article 41, cela clarifierait encore plus ce qui, pour nous, semble déjà pourtant très clair, à savoir que le gouvernement fédéral et ses institutions doivent prendre de telles mesures.

De plus, nous croyons qu'il serait utile que le gouverneur en conseil fixe des modalités par règlement, afin d'assurer la mise en place d'un régime d'application approprié par les institutions fédérales. Nous y reviendrons dans un instant afin de vous entretenir sur le rôle que doit jouer en ce moment le gouvernement fédéral et sur les actions qu'il doit entreprendre.

Nous avons souligné les ajouts que nous aimerions voir, soit les sous-alinéas 2 et 3 de l'article 41. Le nouveau paragraphe 41(3) permettrait au gouvernement fédéral de fixer les modalités d'application de la loi, comme il l'a fait en fonction du règlement sur l'application de la partie IV traitant des communications et des services.

L'avantage évident de ce paragraphe serait de contrer ce que d'aucuns croient comme étant un puits sans fond en ce qui touche les obligations de toutes les institutions fédérales. Ainsi, le gouvernement devrait prévoir, par règlement, que les institutions fédérales se dotent d'un mécanisme de consultation avec les communautés francophones et acadiennes afin de connaître leurs besoins et leurs attentes sur le plan du développement de leurs communautés.

Ces règlements d'application de la partie VII constitueraient un plancher minimum avec lequel les institutions fédérales devraient composer. En peu de mots, ce qui manque réellement depuis l'entrée en vigueur de la partie VII en 1998, c'est une volonté politique de rendre finalement exécutoire de façon concrète cette même partie VII.

Nous savons que le président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales, l'honorable Stéphane Dion, est en train d'élaborer ce qu'il appelle un plan d'action et ce que nous, à la Fédération, appelons depuis plus de 25 ans une «politique de développement global».

En fait, nous avons déjà entamé des discussions avec le ministre afin que ce plan d'action soit cohérent avec les besoins exprimés par les communautés francophones et acadiennes pour assurer leur développement et leur épanouissement.

Nous attendons du gouvernement fédéral qu'il fasse preuve de leadership auprès des institutions fédérales d'abord, mais aussi auprès des autres paliers de gouvernement. Leadership ne veut pas nécessairement dire assumer toute la responsabilité, mais cela peut vouloir dire de prendre des mesures, en coopération avec les provinces et territoires, qui viseront réellement le développement et l'épanouissement des communautés.

L'existence du Programme d'appui aux langues officielles en éducation, le PLOE, est un bon exemple de leadership. L'éducation n'est pas de juridiction fédérale, mais le leadership fédéral y est présent et marqué.

Il existe un bon nombre d'autres dossiers où le gouvernement fédéral pourrait assumer son leadership. Nous n'avons qu'à penser au domaine de la santé où, tout récemment, un comité consultatif composé de hauts fonctionnaires du ministère de la

from the francophone and Acadian communities, created by the Minister of Health, identified essential and above all realistic sectors of development concerning access to health care in French.

This is an area in which community consultation work was remarkable. We are now awaiting the political leadership, the support, the follow-up to last October's report, in order to show once again the degree to which the federal government can make a significant difference.

There is also the area of immigration, where we recently signed an agreement with the Department of Citizenship and Immigration, to create another advisory committee that will identify the needs in terms of reception capacity in francophone and Acadian communities as well as measures intended to promote these communities abroad.

In a speech given in Moncton last February 15th, as part of a conference dealing with linguistic rights, whose title was quite revealing: "A Symmetrical and Asymmetrical Application," Minister Stéphane Dion reminded us of something we already know. There is asymmetry as regards the treatment of official languages in Canada, and francophone and Acadian communities find themselves in a triple minority linguistic situation, which however takes nothing away from the rights of the anglo-Quebec community.

However, Minister Dion's approach is refreshing in more than one way. Not only does the federal government recognize that communities living in a minority situation do not all enjoy the same rights, but these communities also have different needs as a result of their development and their particular situation. What is more, the federal government says they resort to an asymmetrical treatment according to the community's needs.

The framework for action must be based on a comprehensive development policy for francophone Canadians, a policy that would clarify and specify the federal government's commitment to communities as well as the extent of the obligation set out in Part VII of the Official Languages Act.

Up until now, the legislation has shown itself to be inadequate as regards ensuring the permanence of the various initiatives set up to support community development. Such measures depend entirely too often on the authority in power, always under threat of sinking into oblivion with the departure of those who launch them. One of the greatest challenges of a comprehensive development policy is that of putting an end to the precariousness of past achievements, and to guarantee a certain durability, if not continuity, of support programs intended to help francophone communities.

Comprehensive development policies face another significant challenge: to change the federal approach so that it is no longer based on the achievement of scattered projects as is the case right now, into a collective approach that would encourage all

Santé ainsi que de représentants du milieu communautaire des communautés francophones et acadiennes, créé par le ministre de la Santé, a identifié des secteurs de développement essentiels et surtout réalistes pour les communautés en matière d'accès à des soins de santé en français.

Voilà un domaine où le travail de consultation auprès de la communauté a été remarquable. Nous attendons maintenant le leadership politique, le coup de pouce, la suite à donner au rapport remis en octobre dernier, afin de démontrer, encore une fois, à quel point le gouvernement fédéral peut faire une différence majeure.

Mentionnons le domaine de l'immigration, où nous avons tout récemment conclu un accord avec le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration afin de créer un autre comité consultatif qui identifiera les besoins en termes de capacité d'accueil des communautés francophones et acadiennes ainsi que des mesures visant la promotion de ces communautés à l'extérieur du pays.

Dans son discours prononcé à Moncton le 15 février dernier, dans le cadre d'une conférence portant sur les droits linguistiques, dont le titre était fort révélateur: «Une application symétrique et asymétrique», le ministre Stéphane Dion a rappelé ce que tous savaient déjà. Il y a asymétrie en ce qui a trait aux langues officielles au Canada, les communautés francophones et acadiennes étant triplement minoritaires, ce qui n'enlève rien, cependant, aux droits de la communauté anglo-québécoise.

Toutefois, l'approche du ministre Dion est rafraîchissante à plus d'un titre. Non seulement le gouvernement fédéral reconnaît-il que les communautés vivant en situation minoritaire ne jouissent pas toutes des mêmes droits, mais ces communautés ont aussi des besoins différents en fonction de leur développement et de leur situation particulière. Qui plus est, le gouvernement fédéral dit recourir à un traitement asymétrique en fonction des besoins de ces communautés.

Le cadre d'action doit reposer sur une politique de développement global de la francophonie canadienne, une politique qui viendrait préciser et clarifier l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard des communautés ainsi que la portée des obligations énoncées à la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

À ce jour, la loi s'est avérée insuffisante pour assurer la permanence des diverses initiatives instaurées pour appuyer le développement des communautés. Les mesures en ce sens dépendent encore trop souvent des dirigeants en place, menacées de sombrer dans l'oubli avec le départ des personnes qui les ont initiées. L'un des grands défis d'une politique de développement global consiste à enrayer la précarité des acquis et à garantir une certaine pérennité, sinon la continuité, des programmes d'appui destinés aux communautés francophones.

Une politique de développement global doit relever un autre défi important: réorienter l'approche fédérale pour qu'elle se fonde non plus sur la réalisation de projets épars comme c'est présentement le cas, mais plutôt sur une action concertée qui

departments and government organizations to integrate the considerations related to community development while they are developing their policy or government programs

To get back to the consideration of the bill before us, we believe that we should also try and amend the bill in order to allow a legal remedy under the Official Languages Act itself, and not under the Federal Court Act as is presently the case. You can see our proposals, an addition to section 82.1, where Part VII would be added.

In conclusion, I would like to say once again that the Canadian FCFA reiterates its support for Bill S-32, while humbly proposing a few changes which we hope will contribute to the debate. We regret the necessity of proposing changes to Part VII in a country that states it recognizes linguistic duality as a core value. We expect that the comprehensive development policy that Minister Dion is presently formulating will show, in his words, the leadership and liberal and dynamic approach necessary to make Part VII binding, in law and in reality.

We are ready to take your questions and hear your comments.

Senator Beaudoin: All three presentations were very interesting. I will start with Mr. Arès. In my opinion, section 41 is binding. I have compared it with many other sections that I have seen in other pieces of legislation. The text, the wording is such that, in my opinion, it becomes binding. The legislator does not legislate for nothing. When we legislate, it is in order to move things forward.

Now, Senator Gauthier said that this is all well and good, he shares my opinion, but that we have to do something practical, for example, an amendment that would clearly state that section 41 is binding. I agree.

If we wait for a constitutional amendment, this always takes a certain amount of time. In the meantime, we cannot rely on a decision. There is no decision concerning section 41 that says whether it is binding or not. This is unfortunate but that is the way it is.

I would like you to tell me how federal regulations under section 41 could help us in this debate. We have a particular problem in the parliamentary system. We give too much power to regulations. Most legislation states that we can enact regulations, one can issue Orders in Council, and so on. This gives massive power to the executive rather than to the legislative branch.

Perhaps you are convincing me that section 41 could be useful in the meantime, while awaiting an amendment, or — and I would like this very much — until the Supreme Court states that section 41 is binding.

What would your regulations be?

Mr. Arès: I did not understand the question.

inciterait tous les ministères et organismes gouvernementaux à intégrer les considérations relatives au développement des communautés au moment même où ils élaborent leur politique et leur programme ministériel.

Pour revenir aux considérations propres au projet de loi sous étude, nous croyons que nous devrions aussi chercher à amender le projet de loi afin qu'on puisse permettre le recours judiciaire en vertu de la Loi sur les langues officielles même et non en fonction de la Loi sur la Cour fédérale comme c'est le cas actuellement. Vous voyez nos propositions, un ajout à l'article 82.1 où la partie VII serait ajoutée.

En conclusion, j'aimerais dire encore une fois que la SCFA du Canada réitère son appui au projet de loi S-32, tout en proposant humblement quelques modifications en espérant contribuer au débat. Nous regrettons qu'il soit nécessaire de proposer des modifications à la partie VII dans un pays qui dit reconnaître la dualité linguistique comme valeur fondamentale. Nous nous attendons que la politique de développement global que le ministre Dion est en train d'élaborer démontrera, pour reprendre ses mots, le leadership et l'approche dynamique et libérale nécessaires pour rendre la partie VII exécutoire dans la loi et dans les faits.

Nous attendons vos questions ainsi que vos commentaires.

Le sénateur Beaudoin: Ces trois exposés sont très intéressants. Je commencerai par M. Arès. L'article 41 pour moi est impératif. Je l'ai comparé à beaucoup d'autres articles que j'ai lus dans d'autres lois. Le texte, le libellé est tel que, d'après moi, il devient exécutoire. Le législateur ne légifère pas pour rien. Quand on légifère, c'est pour faire avancer les choses.

Maintenant, le sénateur Gauthier a dit que c'est bien beau, il pense exactement de la même façon, mais il faut faire quelque chose de pratique, par exemple, un amendement qui dirait clairement que l'article 41 est impératif. Je suis d'accord.

Si on attend un amendement constitutionnel, cela prend toujours un certain temps. Entre-temps, on ne peut pas s'appuyer sur un arrêt. Il n'y a pas d'arrêt sur l'article 41 qui dit qu'il est impératif ou non. C'est dommage mais c'est comme cela.

J'aimerais que vous me disiez comment la réglementation fédérale selon l'article 41 pourrait aider le débat actuel. On souffre d'une certaine maladie dans le système parlementaire. On donne beaucoup trop de pouvoir réglementaire. La plupart des lois indiquent que vous pourrez édicter des règlements, vous pourrez faire des arrêtés en conseil, et cetera. Cela donne un pouvoir immense à l'exécutif plutôt qu'au législatif.

Peut-être que vous êtes en train de me convaincre que pour l'article 41, cela pourrait être utile en attendant, soit qu'un amendement soit adopté, ou bien — et c'est ce que j'aimerais beaucoup — que la Cour suprême dise que l'article 41 est impératif.

Quelle serait votre réglementation?

M. Arès: Je n'ai pas compris la question.

Senator Beaudoin: Section 41, in my opinion, is binding. Others say that no, it is declaratory. Only the Supreme Court can settle the debate by examining section 41 and saying that it is binding. You remember the Forest case, in Manitoba. All the courts decided against him stating that it was directory. I told him he would win his case before the Supreme Court. And he won. Section 133 is binding. In my opinion, the same logic applies to section 41.

While we wait for this to get to the Supreme Court, while we wait for Senator Gauthier's amendment to be passed, all of this takes time, and I would follow your decision to have regulations. But we still need the government to show the political will to make this binding in its regulations.

Mr. Arès: That is exactly what we say in our brief. Political will is needed to declare section 41 binding. And when we study the language, we also believe that the language is sufficient for it to be binding. The Department of Justice has different opinions. These people have a right to their opinion. But the politicians could say that section 41 is binding.

Therefore, I think that the leadership we want to see from the federal government should indeed clarify this issue once and for all. Ms Adam stated in her report that this required leadership from the highest level of the federal government. The federal government now has an opportunity to proceed without obliging us to go through the courts. Mr. Dion's speech clearly shows what the federal government ought to do.

The government should not force us to go to the courts. I think that we have been very patient with the federal government. There have not been any cases on section 41. You are right. We wanted to give the government as much leeway as possible to show us what it could do. Mr. Dion was ready to develop a policy and an action. He had a unique opportunity to show the necessary leadership for the official languages communities by stating that the section is already binding, and that all departments, agencies and institutions of the federal government must enhance the vitality and support the development of the official languages communities. He has a unique opportunity.

Senator Beaudoin: On Thursday, in Moncton, Minister Dion said very clearly that there are certain areas of symmetry in the Constitution, where all the provinces may be equal in theory, but as regards languages, we also have some areas of asymmetry. That is clear and that is true. The proof is that in 1867, only Quebec had the beginnings of bilingualism. In 1870, Cartier hoped that Manitoba would some day be like Quebec. That did not happen.

Minister Dion said that some asymmetry is required for the French language. I conclude that if we need asymmetry for the official languages — because French is spoken by only 2 per cent of the population in North America and 20 to 30 per cent in Canada, we must have asymmetry in our legislation so as to

Le sénateur Beaudoin: L'article 41, à mon avis, est impératif. D'autres disent que non, il est déclaratoire. Seule la Cour suprême peut régler le débat en examinant l'article 41 et en disant qu'il est impératif. Vous vous rappelez le cas de M. Forest, au Manitoba. Toutes les cours de justice lui ont donné tort en disant que c'était indicatif. Je lui avais dit qu'il gagnerait sa cause à la Cour suprême. Et il a gagné. L'article 133 est impératif. D'après moi, le même raisonnement vaut pour l'article 41.

En attendant d'être rendu à la Cour suprême, en attendant que l'amendement du sénateur Gauthier soit adopté, cela prend du temps, je me replierais sur votre décision d'avoir des règlements. Mais encore faut-il que le gouvernement ait la volonté politique de le rendre impératif dans des règlements.

M. Arès: C'est justement ce qu'on indique dans notre mémoire. Cela prend la volonté politique de déclarer l'article 41 exécutoire. Et quand nous examinons le langage, nous croyons aussi que le langage est suffisant pour que ce soit impératif. Le ministère de la Justice a des opinions différentes. Ces gens ont droit à leur opinion. Mais les politiques pourraient dire que l'article 41 est exécutoire.

Alors je pense que le leadership que l'on voudrait voir de la part du gouvernement fédéral devrait justement clarifier cela une fois pour toutes. Mme Adam a indiqué dans son rapport que cela prenait du leadership au plus haut niveau du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral a maintenant une occasion de procéder sans nous obliger d'aller devant les tribunaux. Le discours de M. Dion indique justement ce que le gouvernement fédéral devrait faire.

Il ne devrait pas nous obliger à aller devant les tribunaux. Je pense que nous avons été très patients avec le gouvernement fédéral. Il n'y a pas eu de causes sur l'article 41. Vous avez raison. On a voulu donner autant que possible la marge de manoeuvre au gouvernement fédéral pour démontrer ce qu'ils peuvent faire. M. Dion était prêt à élaborer une politique, un plan d'action. Il a eu une occasion unique de démontrer le leadership nécessaire pour les communautés de langues officielles, en spécifiant que l'article est déjà exécutoire, et que tous les ministères, les agences et les institutions du gouvernement fédéral doivent favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langues officielles. Il a une occasion unique.

Le sénateur Beaudoin: Jeudi, à Moncton, le ministre M. Dion, a dit très clairement que nous avons des symétries dans la Constitution, c'est-à-dire que toutes les provinces peuvent être égales en principe, mais nous avons aussi, en matière linguistique, des asymétries. C'est clair, cela est vrai. La preuve c'est qu'en 1867, seul le Québec avait un embryon de bilinguisme. En 1870, Cartier espérait que le Manitoba devienne comme le Québec. Cela ne s'est pas réalisé.

Le ministre Dion a dit qu'il faut une asymétrie pour la langue française. Je conclus que si on a besoin d'une asymétrie pour les langues officielles, — parce que le français en Amérique du Nord représente que 2 p.100 et au Canada de 20 à 30 p.100, — il faut avoir une asymétrie dans nos textes de loi qui favorise le français.

promote French. I think this can be justified. I would like very much for a court to state this, or for Parliament to state this. That would be a considerable step forward.

Mr. Arès: I agree, Senator Beaudoin. I would like to remind people that when the people of Canada met in Halifax in 1991, at the time of the Charlottetown talks on asymmetry, the vast majority of ordinary Canadian citizens agreed that there could be asymmetry to favour French in Canada. There is asymmetry through the powers of the Quebec government.

Senator Beaudoin: That is another problem.

Mr. Arès: Canadian society is prepared to accept asymmetry regarding the French language. The parliamentarians discussing these issues at Charlottetown were the people who rejected this asymmetry. Once again, this is a question of political leadership, and often we do not take into account what the ordinary people of this country say. In 1991, they were prepared to accept this asymmetry. I am pleased that Mr. Dion is talking about asymmetry and I think we require asymmetric treatment as regards language. I think we are making progress, but it takes time.

Senator Beaudoin: He said this very well — my colleague Senator Fraser was present as well. His comments were very clear. He said that the French language must be protected because it is in a difficult, minority situation in North America.

Senator Fraser argued the case of anglophones in Quebec very well. I believe this matter is in the Canadian Constitution. Bilingualism rights in Canada have always been asymmetrical. It is only at the federal level that they are equal, at least in the Constitution. At the provincial level, the 10 provinces have never been bilingual. In 1867 Quebec was bilingual, next came Manitoba, and of course in 1982, New Brunswick made a huge step forward when it declared that the two communities were equal. There has always been asymmetry on this matter. I think we must continue our efforts and I am very much in favour of Senator Gauthier's bill.

Senator Rivest: You said that the Department of Justice has said that political will is required to make this binding or mandatory. Do you mean that we must clarify section 41 of the act? The debate will continue. The federal Department of Justice has already said that the political will exists. However, there will always be someone somewhere to challenge this political will. Political will is something that is variable and changeable and of greater or lesser intensity, depending on the individuals involved. However, you maintain that a legal clarification is required.

Mr. Arès: Definitely, Senator Rivest. Throughout the history of our francophone and Acadian communities, it is clear that had there not been legislation and specific sections in the Constitution, we would have had a very hard time surviving until today. Clearly, when rights are enshrined in legislation, we can make huge progress with governments that opposed our development in the past. We support Senator Gauthier's bill S-32. It is needed. As you said so well, there will always be someone to challenge the

D'après moi cela peut se justifier. J'aimerais bien qu'un tribunal le déclare ou que les législateurs le déclarent. Ce serait déjà beaucoup.

M. Arès: Je suis d'accord, sénateur Beaudoin. J'aimerais rappeler que lorsque les citoyennes et citoyens canadiens se sont réunis à Halifax en 1991, lors des discussions de Charlottetown sur la question de l'asymétrie, la grande majorité des Canadiens, des citoyens et des citoyennes ordinaires étaient d'accord qu'il pourrait y avoir une asymétrie en faveur du français au Canada. Il a l'asymétrie à travers les pouvoirs du gouvernement du Québec.

Le sénateur Beaudoin: Cela, c'est un autre problème.

M. Arès: La société canadienne est prête à accepter une asymétrie quant à la langue française. Ce sont les législateurs qui discutaient à Charlottetown qui n'ont pas voulu cette asymétrie. Cela revient encore à une question de leadership politique et souvent, même, on ne prend pas en considération ce que disent les citoyens et les citoyennes ordinaires de ce pays. Ils étaient prêts, en 1991, à accepter cette asymétrie. Je suis content que M. Dion parle d'asymétrie et qu'il est nécessaire qu'il y ait un traitement asymétrique. Je pense que l'on fait du progrès, mais cela prend du temps.

Le sénateur Beaudoin: Il l'a très bien dit, — ma collègue, le sénateur Fraser était là également — il a fait un exposé très clair. Il a dit qu'il faut protéger la langue française parce qu'elle est dans une situation difficile, très minoritaire en Amérique du Nord.

Madame le sénateur a plaidé la cause des Québécois anglophones, et elle l'a très bien fait. Je pense que c'est dans la Constitution canadienne. Les droits du bilinguisme au Canada ont toujours été asymétriques. C'est seulement au niveau fédéral qu'ils sont égaux, du moins dans la Constitution. Au niveau provincial, jamais les dix provinces n'ont été bilingues. En 1867, c'était le Québec qui était bilingue sur ce plan, ensuite ce fut le Manitoba et, évidemment, le Nouveau-Brunswick qui, en 1982, a fait un progrès immense en déclarant l'égalité des deux communautés. Cela a toujours été asymétrique. Je pense qu'il faut continuer et je suis très favorable au projet de loi du sénateur Gauthier.

Le sénateur Rivest: Vous avez dit que le ministère de la Justice mentionne qu'il faut une volonté politique pour rendre cela obligatoire ou exécutoire. Voulez-vous dire qu'il faudrait le clarifier directement à l'article 41 du projet de loi? Le débat va continuer. Déjà, le ministère fédéral de la Justice dit avoir une volonté politique. Toutefois, il y aura toujours quelqu'un, quelque part, pour contester la volonté politique. Une volonté politique, c'est une volonté politique changeante, variable, et plus ou moins intense, selon les personnes qui interviennent. Vous maintenez cependant qu'une clarification juridique s'impose.

M. Arès: Absolument, sénateur Rivest. Dans l'histoire des communautés francophones et acadiennes, il est évident que s'il n'y avait pas eu des lois, des articles spécifiques dans la Constitution, on aurait eu beaucoup de misère à survivre jusqu'à aujourd'hui. Il est évident que lorsque les droits sont inscrits dans les lois, on peut faire d'immenses progrès face aux gouvernements qui se sont opposés à notre développement dans le passé. Nous appuyons le projet de loi S-32 du sénateur Gauthier.

political will or change it and ensure that something we think is binding is not. At the moment, the Department of Justice is not giving a fair opinion about the interpretation of section 41. During the negotiations surrounding the Charlottetown accord, there was a fight over the definition of the word "to commit." A number of people at the table said that this word was too strong and would bind the government. Now we are told the opposite. The word "commitment" does not mean anything, it is simply declaratory. So opinions change depending on the needs of the moment. The act must be very clear, if we are to avoid such situations. We support the bill. We would like it to be amended to make it absolutely clear to the Department of Justice and to politicians that this provision is binding. Then there would be no reason to hide behind interpretations which state that it is merely declaratory in nature.

Senator Rivest: You are now talking about the overall development policy. Quebec has not shown exemplary sensitivity to the problems facing francophones in Canada generally.

In the development plan Mr. Dion will be drafting, you could perhaps ask him to include the government of Quebec, which already has some programs for francophones throughout Canada. In this way, he would be able to involve the Quebec government in making available to all francophones in Canada the francophone resources of Quebec, and thus include Quebec in the development plan.

In developing his policy, Mr. Dion could agree beforehand with the government of Quebec about a number of support programs. In this way, when Mr. Dion provides information about his resources, there would be some federal political will, with a federal program for institutions, and Quebec francophones would already be involved in getting programs underway. Do you think this is an important aspect?

In any case, as far as resources are concerned, teachers are going to be required at some point. We were speaking earlier about school boards and educational support. We are talking about Part VII, but the issue is actually very broad, because we are talking about all sorts of community activity involving seniors, community centres, health care services, children's aid, and so on. These are the sorts of things that will support the viability and dynamism of the francophone community. There are francophone resources in Quebec, and the federal government cannot go over the head of the Quebec government, it must involve it in this process. To some extent, the same goes for New Brunswick, where there are many francophone resources as well.

Mr. Arès: In light of the political differences, I think it would take quite a bit of time to achieve coordination within Mr. Dion's action plan.

Senator Rivest: You could act as a mediator.

Il est nécessaire. Comme vous l'avez bien dit, il va toujours y avoir quelqu'un qui pourrait contester la volonté politique ou la changer, et faire en sorte que ce que nous pensons exécutoire ne le soit pas. À l'heure actuelle, le ministère de la Justice ne donne pas un avis juste sur l'interprétation de l'article 41. Dans les discussions de Charlottetown, on se battait sur la définition du mot «engager». Plusieurs autour de la table disaient que le mot «engager» c'était un mot trop fort et que cela obligeait le gouvernement. Maintenant on nous dit l'opposé. Le mot «engagement» ne veut rien dire, c'est simplement déclaratoire. On change d'opinion comme on veut pour satisfaire les besoins du moment. Il faut être clair dans la loi, si on veut éviter de telles situations. On appuie le projet de loi. On aimerait qu'il soit modifié pour que ce soit absolument clair, pour le ministère de la Justice et pour le politicien, que c'est exécutoire. Il n'y aurait alors plus de raison de se cacher derrière une interprétation qui dit que c'est simplement déclaratoire.

Le sénateur Rivest: Vous parlez maintenant de la politique globale de développement. Le Québec n'a pas été un modèle de sensibilité au problème de la francophonie canadienne dans son ensemble.

Dans le plan de développement que M. Dion va élaborer, vous pourriez peut-être lui demander d'inclure le gouvernement du Québec, qui a déjà des programmes à l'égard de la francophonie canadienne, et ce, afin qu'il puisse associer la volonté politique du gouvernement du Québec de mettre à la disposition de l'ensemble de la francophonie canadienne les ressources francophones du Québec et, ainsi, l'inclure dans le plan de développement.

M. Dion, dans l'élaboration même de sa politique, pourrait convenir avec le gouvernement du Québec d'un certain nombre de programmes de soutien à l'avance. Ceci ferait en sorte que quand M. Dion ferait connaître ses ressources, il y aurait la volonté politique fédérale, avec un programme fédéral au niveau des institutions, et le bassin francophone québécois serait déjà mis à disposition pour mettre en route des programmes. Cette dimension vous paraît-elle importante?

De toute façon, concernant les ressources, à un moment donné cela va prendre des professeurs. On parlait tantôt des conseils scolaires et des encadrements pédagogiques. On parle de la partie VII, mais au fond c'est très large parce qu'il s'agit de toute l'activité communautaire, des personnes âgées, des centres d'accueil, des services de santé, de l'aide à l'enfance, et cetera. C'est ce qui soutiendra la viabilité et le dynamisme de la communauté francophone. Des ressources francophones existent au Québec, et le fédéral ne peut pas passer par-dessus la tête du gouvernement du Québec, il faut qu'il l'associe à cela. Dans une certaine mesure, c'est la même chose pour le Nouveau-Brunswick, où il y a beaucoup de ressources francophones.

M. Arès: Je pense qu'étant donné les différences politiques, cela prendrait assez de temps pour arrimer les choses dans le plan d'action de M. Dion.

Le sénateur Rivest: Vous pourriez agir en tant que médiateur.

Mr. Arès: Yes, in fact I think we do have a role to play as an intermediary between the Quebec government and the federal government, and we play it quite well. We have met with the Quebec Minister of Intergovernmental Affairs on a number of occasions.

Senator Rivest: You may find there is considerable openness on the part of the new minister.

Mr. Arès: In fact we met with him last week in Montreal, with the intention of seeing how Quebec could assist the official languages communities in the various areas of expertise that have been developed in that province. The Quebec officials are prepared to look at this and to promote a broadening of the Quebec government's policy with respect to our community in other areas, such as health. I think we can play the role of an intermediary, and we will do so. We got a good reception from the Quebec government, and we work very well with Minister Dion.

Senator Fraser: I have one brief comment and then a question for Mr. Arès and Mr. Colvin. I will start with the comment. I also listened to Mr. Dion last week, with a great deal of interest. I would simply like to point out that, as far as I am concerned, when he spoke of asymmetry and the various needs of the minority communities, he did not say that the anglo-Quebec community was okay. He simply said that the needs and the problems were not the same. I wanted to make that clear.

Mr. Arès, your proposal for section 41 is quite interesting. It could even be called attractive, but there is something in it that is similar to a concern I had about the bill, as expressed by Senator Gauthier. This is why I am asking Mr. Colvin. When you say that the federal government must take all the necessary steps, it seems to me that the obligation that is created is quite broad. It could go well beyond any very legitimate priority that the federal government might have set. Take, for example, the needs of the homeless, of the elderly, of all of those who are in dire need of assistance. Now, if we say that the federal government must take all necessary steps to help linguistic minorities, that statement is so all-encompassing that, eventually, there may be very little room left for anything else.

Is it because I do not properly understand the scope of the legal language here? Am I exaggerating, or are my fears well-founded?

Mr. Arès: I would ask Mr. Boileau to answer because he is the one who drafted this clause.

Senator Fraser: I would like to point out that I do wholeheartedly share the objective requiring the federal government to help communities. That is not where the problem lies.

Mr. Boileau: You have asked a very relevant question. What we believe is that the federal government must act. The government has an obligation to act. Is there an obligation with respect to the result? That is what we are debating. That is why we say: "enhancing the vitality of English and French linguistic

M. Arès: Effectivement, je pense qu'on a un rôle à jouer entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral et je pense qu'on le joue assez bien. Nous avons rencontré le ministre des Affaires intergouvernementales du Québec à plusieurs occasions.

Le sénateur Rivest: En ce qui a trait au nouveau ministre, vous pourriez voir beaucoup d'ouverture de sa part.

M. Arès: Justement, nous l'avons rencontré la semaine dernière à Montréal, avec l'intention de voir comment le Québec, dans les différents domaines d'expertise qu'ils ont développés, pourrait être utile aux communautés de langues officielles. Ils sont prêts à examiner cela et à promouvoir un élargissement de la politique du gouvernement du Québec à l'égard de nos communautés dans d'autres domaines, comme la santé, par exemple. Je pense que nous pouvons jouer ce rôle d'intermédiaire et que nous le ferons. Nous avons été bien reçus par le gouvernement du Québec et nous travaillons très bien avec le ministre Dion.

Le sénateur Fraser: Un petit commentaire et ensuite une question pour M. Arès et M. Colvin. D'abord le commentaire. J'ai aussi écouté M. Dion avec beaucoup d'intérêt la semaine dernière. Je voudrais juste signaler que, à mon avis en tout cas, lorsqu'il parlait d'asymétrie et des différents besoins des communautés minoritaires, il ne disait pas qu'il n'y avait pas de besoins du côté anglo-québécois. Il disait seulement que ce ne sont pas les mêmes besoins et les mêmes problèmes. Je tenais à préciser cela.

Monsieur Arès, je trouve très intéressante votre proposition à l'article 41. Elle est même peut-être un peu séduisante, mais il y a quelque chose là-dedans qui ressemble à un souci que j'avais à propos du projet de loi, tel que formulé par le sénateur Gauthier. C'est pourquoi je pose la question aussi à Me Colvin. Lorsqu'on dit que le gouvernement fédéral doit prendre toutes les mesures nécessaires, il me semble que c'est vraiment immense ce qu'on crée comme obligation. Cela peut dépasser toute autre priorité qui pourrait être très légitime pour le gouvernement fédéral. On peut penser aux besoins des sans-abri, des personnes âgées, de toutes sortes de gens qui ont des besoins pressants et criants. Toutefois, si on dit que le gouvernement fédéral doit prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser les minorités linguistiques, il me semble que c'est tellement vaste que cela pourrait, à la fin, prendre presque toute la place.

Est-ce parce que je ne comprends pas la portée du langage juridique ici? Est-ce que j'exagère et est-ce que mes craintes sont sans fondement?

M. Arès: Je demanderais à Me Boileau de répondre car c'est lui qui a rédigé l'article.

Le sénateur Fraser: Je précise toutefois que je partage entièrement l'objectif d'obliger le gouvernement fédéral à favoriser les communautés. Ce n'est pas là mon problème.

M. Boileau: Votre question est très pertinente. Ce qu'on croit, c'est que le gouvernement fédéral doit agir. Il a une obligation d'agir. A-t-il une obligation quant au résultat? C'est la matière du débat. C'est pourquoi on laisse les mots: «favoriser l'épanouissement des minorités» et aussi les mots: «appuyer le

minority communities" as well as: "supporting their development." We did not say: "in order to ensure the vitality" or "in order to ensure the development of official language minority communities." There is a difference. We tried to be realistic in the wording, and that is why the word was used. Also, that is why the Governor in Council himself could set the application criteria through regulation.

Of course, that would not prevent the regulation from being challenged before a court. But at least, it would be possible, as is done now with the regulation relating to the application of Part IV, where it says, for example, that 5 per cent of the population, that is, 5,000 people in one region, constitute a designated region. Where did the federal government get these numbers? That has never been challenged. It is a rule of application that limits the scope of Part IV. What we would like to see is more or less the same thing, but with respect to Part VII, so as to prevent it from going off in all directions as you mentioned earlier, so that there would at least be an obligation to act. That is very basic.

Mr. Colvin: I would say that most of the legal measures that we are discussing already exist. Someone who is accused of murder, whether he is in Nova Scotia, Newfoundland, British Columbia, Ontario or Quebec, does have a choice of language. He can be tried in either French or English. That is the *Beaulac* battle, and it is not a matter of the level of French that is spoken or understood. The person must simply be able to plead and give instructions to his lawyer in his own language.

Which means that the legal system in all of our provinces is already bilingual. When we say that this should be broadened, we do not want to scrap everything and start over, far from it; we simply want to be able to say why not divorce? Why not a bankruptcy? Why not a speeding ticket on the road surrounding Pearson Airport which, theoretically, would not be written in French, because municipalities are not necessarily bilingual in Ontario.

That means that if you get a speeding ticket on the 401 that runs through the middle of Toronto, you will have a choice of the language in which the trial will be held, either in French or in English. However, if this same offence takes place 200 metres further on, on Toronto Airport property, you will not necessarily be entitled to a trial in French. That is why I alluded to *Alice in Wonderland*.

Senator Fraser: Therefore, if I understood you correctly, if we deal only with the legal system, it would not be such an enormous undertaking to ensure that all of the necessary steps were taken.

Mr. Colvin: That is my opinion. There are things to do, of course, but with today's technology there are many possibilities. We can use the telephone, dial a number and enquire about the serving or filing of a document. The person on the other end of the line need not necessarily be in Whitehorse or Halifax. Technology offers us possibilities that did not exist before. I know that Gérard Lévesque worked very hard, for example, on

développement». On n'a pas dit: «afin d'assurer l'épanouissement» ou «afin d'assurer le développement des communautés minoritaires de langues officielles». Il y a donc une différence. On a tenté de formuler un article qui serait réaliste, c'est pour cela que le mot a été utilisé. Aussi, c'est pour cela que le gouverneur en conseil pourrait, lui-même, fixer les modalités d'application par règlement.

Bien sûr, cela ne veut pas nécessairement dire que ce règlement ne serait pas contestable devant un tribunal. Mais au moins, il en aurait le loisir, comme il le fait en ce moment avec le règlement qu'il a fait sur l'application de la Partie IV, où on dit, par exemple, que 5 p.100 de la population, soit 5 000 personnes dans une région, constitue une région désignée. Où le gouvernement fédéral a-t-il pris ces chiffres? Cela n'a jamais été contesté. C'est un règlement d'application qui circonscrit la portée de la partie IV. Ce qu'on voudrait voir, c'est sensiblement la même chose, mais au niveau de la partie VII, afin justement que cela ne soit pas tous azimuts comme vous le mentionniez tantôt, mais qu'il y ait au moins une obligation d'agir. C'est fondamental.

M. Colvin: Je dirais que les mesures dont nous parlons au niveau juridique existent pour la plupart. Celui qui est accusé de meurtre, que ce soit en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve, en Colombie-Britannique, en Ontario ou au Québec, a un choix de langue. Il peut avoir son procès en français ou en anglais. Cela est la bataille de *Beaulac*, et ce n'est pas une question du niveau du français parlé ou compris. Il suffit tout simplement que la personne soit en mesure de plaider dans sa langue et de donner des instructions à son avocat dans sa langue.

Cela veut dire que le système judiciaire, dans toutes nos provinces, est déjà bilingue. Quand nous disons que cela devrait être élargi, nous ne parlons pas de tout détruire et de tout recommencer, loin de là, mais d'une volonté de dire tout simplement pourquoi pas un divorce? Pourquoi pas une faillite? Pourquoi pas une contravention d'excès de vitesse donnée sur le terrain de l'aéroport Pearson qui, théoriquement, maintenant ne se ferait pas en français, parce que les municipalités ne sont pas forcément bilingues en Ontario.

Cela veut dire que si vous avez une contravention de vitesse sur l'autoroute 401 en plein milieu de Toronto, vous auriez un choix de langue dans laquelle le procès aurait lieu, soit en français ou en anglais. Par contre, si cette même infraction se produit 200 mètres plus loin, sur le terrain de l'aéroport de Toronto, vous n'auriez plus forcément droit à un procès en français. C'est pour cela que je parle d'*Alice au pays des merveilles*.

Le sénateur Fraser: Selon vous, si j'ai bien compris, strictement dans le système juridique, prendre toutes les mesures nécessaires ne serait pas si vaste que cela.

M. Colvin: À mon avis, non. Il y a des choses à faire, bien sûr, mais nous vivons à une époque où la technologie peut nous offrir des réponses. On peut se servir du téléphone, composer un numéro et demander comment faire signifier un document ou déposer un document. La personne qui répond n'a pas forcément besoin d'être à Whitehorse ou à Halifax. La technologie favorise des ouvertures qui n'existaient pas auparavant. Je sais que Gérard

developing bilingual forms and other aspects as well. He is our walking encyclopedia on linguistic problems within the courts. That is why we have brought him with us today.

Mr. Gérard Lévesque, Assistant Executive Director, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law: It took Canada a quarter of a century before allowing an accused to be tried in his own language in a criminal proceeding. The first Official Languages Act included a clause stating that, in a criminal proceeding, for which the federal government had jurisdiction, a trial could be held in the official language of the accused. But since trials in English were available throughout the country, this meant that a trial in French would be available in each province, if that province allowed civil proceedings to be held in French.

The federal government at first thought that the provinces would offer this service in French. The federal government would have then followed suit and made these services available for criminal trials. But that is not what happened. The provinces of New Brunswick and Ontario did take a step in that direction, but not the other provinces. It was necessary to have an incredible number of trials before the right to a criminal trial in the language of the accused became available from one end of the country to the other. There are still a number of problems to work out, but we have witnessed a great deal of progress.

However, our communities, in view of the rate of assimilation that they have been subjected to, cannot wait another quarter century in order to be entitled to divorce or bankruptcy proceedings in French. Divorce is a good example. Before the 1968 Act, it was the Senate which, for one reason or another, heard the couple who were seeking a divorce. I do not think that linguistic problems were an issue at that time.

When Mr. Trudeau, as Minister of Justice, brought forward the Divorce Act, two provinces disagreed on one aspect. This is something that is often done by the federal government, when it wants to draft a bill that will then be managed by the provinces. If the linguistic rights are not dealt with from the outset, minority language communities will be penalized. The federal government could also incur a financial penalty, because the provinces will say: "You are delegating the management to us, but we want to be paid to do it."

Two provinces, Quebec and Newfoundland, did not want the provincial courts to deal with divorce. Mr. Trudeau did not force them to agree. The Federal Court would therefore remain responsible for matters relating to divorce in those two provinces. It was only at the third reading stage of the divorce bill that the two provinces that did not want their courts to deal with divorce decided that they did not want to penalize their own citizens, while other provinces would have access to provincial courts. Our fellow citizens would have to go before the Federal Court.

Lévesque a beaucoup travaillé, par exemple, sur les formulaires bilingues et d'autres aspects. C'est notre encyclopédie vivante sur les problèmes linguistiques dans les tribunaux judiciaires. C'est pour cela que nous l'avons amené ici.

M. Gérard Lévesque, directeur général adjoint, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law: Le Canada a pris un quart de siècle avant d'appliquer le droit pour un accusé d'être jugé dans sa langue lors de procès criminels. La première loi sur les langues officielles comprenait un article qui stipulait que, dans la procédure criminelle, qui relevait de la compétence fédérale, un procès pouvait être tenu dans la langue officielle de l'accusé. Mais comme les procès en anglais étaient disponibles partout, cela revenait à dire que les procès en français seraient disponibles dans chaque province, si celle-ci permettait des procédures civiles en français.

Le gouvernement fédéral avait alors cru que les provinces offriraient d'abord le service en français. Le gouvernement fédéral aurait alors suivi, et aurait rendu disponible ces services pour des procès criminels. Ce n'est pas ce qui est arrivé. Les provinces du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario ont quelque peu agi dans ce sens, mais pas les autres provinces. Il a fallu un nombre incroyable de procès avant d'appliquer d'un bout à l'autre du pays le droit au procès criminel dans la langue de l'accusé. Il reste encore beaucoup de problèmes à régler, mais on a quand même vu beaucoup de progrès.

Par contre, nos communautés, suite au taux d'assimilation qu'elles ont subi, ne peuvent pas attendre un autre quart de siècle avant d'avoir droit à l'utilisation du français en matière de divorce ou de faillite. Le divorce est un bon exemple. Avant la loi de 1968, c'est le Sénat qui, pour une raison ou une autre, recevait les couples qui devaient divorcer. Il semble qu'on n soulevait pas de problèmes linguistiques à ce moment.

Lorsque M. Trudeau, en tant ministre de la Justice, a mis de l'avant le projet de loi sur le divorce, deux provinces disaient qu'elles n'étaient pas d'accord sur un aspect. C'est une chose qu'on voit souvent au gouvernement fédéral, quand il veut rédiger un projet de loi mais en confier la gestion aux provinces. Si les droits linguistiques ne sont pas traités dès le début, les communautés minoritaires sont pénalisées. Le gouvernement fédéral risque aussi d'être pénalisé financièrement, parce que les provinces diront: «Vous nous déléguez une gestion, mais nous voulons être payés pour le faire.»

Deux provinces, Québec et Terre-Neuve, n'étaient pas d'accord pour que les tribunaux provinciaux s'occupent de divorce. M. Trudeau ne les a pas contraintes. La compétence sur le divorce demeurerait donc à la Cour fédérale pour ces deux provinces. C'est seulement à l'étape de la troisième lecture du projet de loi sur le divorce que les deux provinces qui n'étaient pas d'accord pour que leurs tribunaux s'occupent de divorce n'ont pas voulu non plus pénaliser leurs citoyens, alors que toutes les autres provinces auraient accès aux tribunaux provinciaux. Il faudrait que nos concitoyens aillent en Cour fédérale.

We can see the same situation today. The federal government delegates management to the provinces, without taking care of language rights, as compared to another sphere of responsibility, divorce. People are losing their language rights. How does one get a certificate of divorce in French or in both languages?

Today, the federal government has left the fate of official language minorities in the hands of the provinces. I will give you an example. When someone presents a petition for divorce, both spouses have to sign. In Ontario, all rules of civil procedure are bilingual, but the available forms are in English or in French, but not in a bilingual version. In Toronto, in 1968, I tried to present a petition for divorce in which the French and English were printed side by side. These are forms prescribed by regulation which only need to be signed if there is consent. The court advised me that it could not accept a bilingual, jointly signed form. One of the spouses had to waive their language rights if one was an anglophone and the other a francophone. It did not make any sense. If this is an area of federal jurisdiction, why did one of the spouses have to waive exercising their linguistic rights? The Attorney General of Ontario had to intervene in order to get the court to accept my bilingual petition.

Senator Rivest: How are these petitions presented in Quebec?

Mr. Lévesque: According to a rule of procedure in Ontario, when one files documents in French, you have the right to file them partly or completely in English. This comes in handy if we want to give our clients service in both languages.

As far as the forms are concerned and the right to use French, this will have to be argued about from one province to another if the federal government does not insist that, in these areas, the exercise of language rights must be respected. We will see this on every level. The problem with section 41 is that its minimalist interpretation influences all of Justice Canada's activities.

The federal government is responsible for the appointment of judges to the higher provincial courts, that is to say the Superior Court and the Court of Appeal. How will the government go about appointing an adequate number of judges? Because the Superior Court did not offer bilingual services, bilingual judges from other regions had to travel over a period of six months in order to hear a case held in Sudbury in 1989. It will be the same thing for the Superior Court in London, where there will soon be a trial held in both languages. This is the way we proceed for trials in French or for bilingual trials, wherever bilingual services are inadequate.

The federal government appoints Court of Appeal and Superior Court judges. When we consulted the provinces a few years ago to see if they agreed on the implementation of the Commissioner of Official Languages' recommendations in the

On retrouve la même situation à l'heure actuelle. Le gouvernement fédéral délègue la gestion aux provinces, sans s'occuper du droit linguistique, vis-à-vis un champ d'activité qui lui revient, le divorce. Les gens perdent leurs droits linguistiques. Comment obtenir un certificat de divorce en français ou dans les deux langues?

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral a laissé aux provinces le sort des minorités de langues officielles. Je vous donne un exemple. Quand on présente une requête conjointe en divorce, il faut que les deux conjoints la signent. En Ontario, toutes nos règles de procédure civile sont bilingues, mais les formulaires sont disponibles soit en français ou en anglais, pas en version bilingue. À Toronto, en 1968, j'ai tenté de présenter une requête en divorce où le français et l'anglais étaient imprimés côte à côte. Il s'agit de formules prescrites par règlement qui n'ont qu'à être signées s'il y a consentement. La cour m'a avisé qu'elle ne pouvait accepter une formule bilingue signée conjointement. Un des deux conjoints devait renoncer à son droit linguistique si l'un était anglophone et l'autre francophone. Cela n'avait aucun sens. S'il s'agissait d'un domaine de compétence fédérale, pourquoi un des conjoints devait-il renoncer à l'exercice de ses droits linguistiques. Il a fallu que le procureur général de l'Ontario intervienne pour qu'au comptoir de la cour, on accepte ma requête bilingue.

Le sénateur Rivest: Au Québec, comment ces requêtes sont-elles présentées?

M. Lévesque: Selon une des règles de procédure de l'Ontario, quand on dépose des documents en français, on a le droit de les déposer en partie ou en totalité en anglais. C'est très pratique si on veut donner à nos clients le service dans les deux langues.

En ce qui a trait aux formulaires et au droit d'utiliser le français, cela devra être débattu d'une province à l'autre si le fédéral n'insiste pas que, dans ces champs d'activité, il y a un exercice des droits linguistiques qui doit être respecté. On va voir cela à tous les niveaux. Le problème avec l'article 41 est que son interprétation minimaliste influence toutes les activités de justice Canada.

C'est le gouvernement fédéral qui procède à la nomination des juges des tribunaux supérieurs des provinces, c'est-à-dire la Cour supérieure et la Cour d'appel. Comment le gouvernement procédera-t-il afin de nommer un nombre adéquat de juges? Lors d'un procès qui s'est tenu à Sudbury en 1999, puisque la Cour supérieure n'offrait pas de services bilingues, durant six mois des juges bilingues d'autres régions ont dû se déplacer pour entendre le procès. Même chose pour la Cour supérieure de London, où se tiendra prochainement un procès dans les deux langues. C'est de cette façon qu'on procède pour les procès en français ou bilingues, partout où les services bilingues sont inadéquats.

C'est le gouvernement fédéral qui nomme les juges des cours d'appel et des cours supérieures. Lorsqu'on a consulté les provinces il y a quelques années pour voir si elles étaient d'accord pour mettre en oeuvre les recommandations de la

report on fair hearings in both languages before the country's courts in 1995, Nova Scotia agreed with the proposal. On the other hand:

[English]

No current member of the Court of Appeal is able to preside at a hearing conducted in French without the use of interpretation.

[Translation]

Therefore the federal government must act. Section 41 of Senator Gauthier's bill brings about a clear obligation to act in the interest of citizens by maintaining their linguistic rights.

[English]

The Chairman: Before I call on Senator Gauthier, I should like to point out to Mr. Arès that, in your brief, you suggest changes to Senator Gauthier's bill as it relates to section 41 of the Official Languages Act. You also suggest changes to subsections 77(1) and 82(1).

You should realize that the Senate is only mandated to deal with what is presented to us, and what is before us is Senator Gauthier's bill that proposes an amendment to section 41. That is the only amendment that we can consider. I do not want you to go away from here with greater expectations than this committee is mandated to do.

I limited the witnesses to 10 minutes each, and I am also tempted to suggest that questions and answers should take no longer than 10 minutes each.

[Translation]

Senator Gauthier: Mr. Boily, you have referred to section 41 as a section that gives the government spending power and does not create any new right. It states that the federal government must ensure the vitality, the development and the promotion of communities, et cetera.

You spoke of those who have rights in the area of education. I spent some 11 years of my life working in this area. Do you have any statistics that show how many people have such rights in Canada, and how many students are attending French schools?

Mr. Boily: We have a study from the Official Languages Commission, done this year by Ms Angéline Martel, which shows that 150,000 of our students who have a right to attend French school in minority situations are not doing so. Our educational network includes approximately 650 schools and other institutions of learning. There are approximately 150,000 students in the country in this situation. The statistics have clearly and definitely shown that 150,000 of those who have

commissaire aux langues officielles, dans son rapport sur une session équitable des deux langues devant les tribunaux au pays en 1995, la Nouvelle-Écosse était d'accord avec les propositions. Par contre:

[Traduction]

Aucun membre de la Cour d'appel ne peut présider une audience qui se déroule en français sans le recours à l'interprétation.

[Français]

Il faut que le gouvernement fédéral agisse. L'article 41 du projet de loi du sénateur Gauthier entraîne une obligation claire d'agir dans l'intérêt des citoyens en préservant leurs droits linguistiques.

[Traduction]

La présidente: Avant de céder la parole au sénateur Gauthier, j'aimerais signaler à M. Arès que, dans votre mémoire, vous proposez des changements au projet de loi du sénateur Gauthier en ce qui concerne l'article 41 de la Loi sur les langues officielles. Vous proposez également des modifications aux paragraphes 77(1) et 82(1).

Je tiens à préciser que le mandat du Sénat consiste à traiter uniquement de ce qui lui est présenté, et ce dont nous sommes saisis maintenant c'est le projet de loi du sénateur Gauthier qui propose une modification à l'article 41. C'est la seule modification que nous pouvons étudier. Je ne voudrais pas que vous sortiez d'ici en ayant des attentes qui ne correspondent pas au mandat qui a été confié au comité.

Chaque témoin dispose de 10 minutes, et je suis également tentée de proposer que les questions et réponses ne prennent pas plus de 10 minutes non plus.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Monsieur Boily, vous avez parlé de l'article 41 comme étant un article qui donnait au gouvernement le pouvoir de dépenser et qui ne créait pas de nouveau droit. Il indique que gouvernement fédéral doit assurer l'épanouissement, le développement et la promotion des communautés, et cetera.

Vous avez parlé des ayants droit dans le domaine scolaire. J'ai passé quelques 11 années de ma vie dans le domaine scolaire. Avez-vous des statistiques pour nous montrer combien il y a d'ayants droit au Canada, et combien d'élèves fréquentent les écoles françaises?

M. Boily: Nous avons une étude du commissariat aux langues officielles, faite cette année par Mme Angéline Martel, qui démontre que 150 000 de nos ayants droit ne fréquentent pas nos écoles francophones en milieu minoritaire. Notre réseau scolaire comprend environ 650 écoles et établissements scolaires. Il a environ 150 000 élèves au pays. Les chiffres ont nettement et clairement démontré que 150 000 de ces ayants droit ne fréquentent pas nos écoles, pour des raisons multiples: pénurie

the right to attend our schools do not, for many reasons: a lack of resources, of capacity, the right to attend francophone schools. There are all kinds of challenges and reasons.

Senator Gauthier: Could you send me a copy of that study?

Mr. Colvin: Certainly.

Senator Gauthier: Mr. Colvin, you said that the Supreme Court had recently changed the situation with certain decisions. You mentioned *Beaulac*, *Arsenault* and the secession of Quebec, and the unwritten principles. As regards my proposed section 41, I am not naive, I am well aware that it could be amended. I could have written a chapter on the law. I wanted to launch a discussion such as we are having today.

At the end of my speech, when I was presenting my bill, I said that it was rather too complicated and difficult to make this section binding through an amendment, and that we therefore had to ask the government, through a referral, to ask the Supreme Court to tell us if section 41, or if you will the whole of Part VII, is binding or not. Do you agree with this?

Mr. Colvin: Absolutely. It is another means to the same end. I can assure you that our federation and all the provincial associations will stand in line to be advocates in such a case. It is another way of moving forward. I must admit that when I look at the way section 41 is presently drafted, I have difficulty understanding how one could believe that it does not oblige the government to act. We are well aware that a right that is given to a citizen includes its counterpart, the obligation on the part of the government to enforce it. The right to a fair trial seems quite simple. But in reality, this means that the government must have judges who have not already decided the outcome before they have heard the evidence. We are aware of all the rights this involves. I would say that when we are discussing linguistic rights, this means there is an obligation on the part of the government.

Quite honestly, I am always somewhat surprised that section 41 has been interpreted in this way. In *Alice in Wonderland*, it is mentioned that the law means what it means when I want it to say what it means. This is the kind of thing we are dealing with.

Senator Gauthier: I feel it is somewhat elitist on the part of Justice Canada to say that section 41 is declaratory. It is political, as I have been told recently. I will make a comparison. We are trying to water the plant through the leaves rather than through the roots. I find this worrisome.

You spoke of \$20 million for the *Blais* decision on the issue of contraventions.

Mr. Colvin: I believe it was during one of this committee's discussions, and I read the transcript today. That amount was mentioned. I am surprised to see that it would cost \$20 million to change nothing, to do nothing, except to enforce what exists already.

de ressources, de capacité, de droit de fréquenter les écoles françaises. Il y a toutes sortes de défis et de raisons.

Le sénateur Gauthier: Pouvez-vous m'envoyer une copie de cette étude?

M. Colvin: Certainement.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Colvin, vous avez dit que la Cour suprême a changé récemment la donne avec certains jugements. Vous avez mentionné *Beaulac*, *Arsenault* et la sécession du Québec avec des principes non écrits. En ce qui a trait à ma proposition de l'article 41, je ne suis pas naïf, je sais très bien qu'elle peut être modifiée. J'aurais pu écrire un chapitre sur la loi. Je voulais initier un débat comme celui d'aujourd'hui.

À la fin de mon discours, lorsque j'ai présenté mon projet de loi, j'ai dit que si c'était un peu trop compliqué ou difficile de rendre exécutoire par amendement cet article, il fallait donc prier le gouvernement, par renvoi, de demander à la Cour suprême de nous dire si l'article 41, ou si vous voulez toute la partie VII, est exécutoire ou non. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Colvin: Tout à fait. C'est une autre façon d'arriver au même résultat. Je vous assure que notre fédération et toutes les associations provinciales feront la queue pour être intervenantes dans une pareille cause. C'est une autre façon de procéder. J'avoue que quand je regarde la façon dont l'article 41 est présentement rédigé, j'ai beaucoup de mal à comprendre comment on peut croire que cela n'oblige pas le gouvernement à agir. On sait très bien qu'un droit qui est donné à un citoyen a comme contrepartie l'obligation du gouvernement de le faire respecter. Le droit à un procès équitable semble tout à fait simple. Mais en fait, cela impose au gouvernement d'avoir des juges qui n'ont pas déjà décidé la cause avant d'entendre les preuves. Nous connaissons tous les droits que cela engage. Je dirais que quand on parle de droits linguistiques, cela veut dire une obligation de la part du gouvernement.

Franchement, je suis toujours un peu étonné que l'article 41 ait été interprété de cette façon. Dans *Alice au pays des merveilles*, on mentionne qu'une loi «veut dire ce que cela veut dire quand je veux dire ce que cela veut dire.» C'est un peu à cela que nous avons affaire.

Le sénateur Gauthier: Cela me paraît un peu élitiste de la part de Justice Canada que de dire que l'article 41 est déclaratoire. C'est politique, comme on m'a dit récemment. Je fais la comparaison. On essaie d'arroser la plante par les feuilles au lieu d'aller aux racines. Cela m'inquiète un peu.

Vous avez mentionné 20 millions de dollars pour le jugement *Blais* sur la question des contraventions.

M. Colvin: Je crois que c'était dans un débat de ce même comité dont j'ai lu la transcription aujourd'hui. Cette somme était mentionnée. Je suis surpris de voir que cela coûte 20 millions de dollars pour ne pas bouger, pour ne rien faire, sauf respecter ce qui existe déjà.

Mr. Lévesque: If I may add something, the minutes of the last committee meeting mentioned that enforcing that decision would cost \$10 million; others said \$20 million. There have already been discussions, and this case went to court because there was no political will to recognize linguistic rights. When the federal government gave the provinces responsibility for the Contraventions Act, they did not think that there would be a linguistic impact. Mr. Colvin and I appeared before the Senate and House of Commons Committee in 1998. We put forward three recommendations to amend the Contraventions Act in order to include a guarantee to maintain linguistic rights in the event that the provinces or municipalities took charge of prosecutions of federal contraventions. Justice Canada continued to say no and wanted to continue using the provinces' justice system, saying that they had no responsibility for this area. We had to bring the case before a federal court, and there was a decision that proved us right.

The second recommendation was that the Standing Joint Committee on Official Languages hold a hearing on the Commissioner of Official Languages' report concerning the fair use of French and English before the courts. There again, the report recommended amendments to federal legislation to better guarantee exercising language rights in Canada, and this has not yet been done.

Finally, our third proposal recommended that the Joint Committee on Official Languages hold a hearing on the subject of the judiciary, because we are having trouble finding an adequate number of bilingual judges.

For the *Monfort* case in the Ontario Court of Appeal, the Chief Justice had to borrow a bilingual judge from an inferior court, because there were not enough bilingual judges at the Ontario Court of Appeal. We have francophone or anglophone bilingual judges, but they are not appointed in sufficient numbers, so that if someone becomes ill, or retires, or there is a conflict of interest as happened in the case of one of the francophone judges who had family at the Montfort Hospital, we lose our existing linguistic capacity. Recently, the joke was that the Chief Justice would soon have to go to the Small Claims Court in Toronto and borrow a bilingual judge to come and sit on the Court of Appeal. I would have no problem with that, because I sit in the Small Claims Court in Toronto. But this does not give a very good impression regarding the federal responsibility to appoint an adequate number of bilingual judges to the Superior Courts of the provinces.

Senator Gauthier: In 1988, I was in the room when the act was amended or the new act was passed. One of the proposals was that the minister rely on an advisory committee from the official languages communities. In other words, the minister would have an advisory committee to keep him abreast of what was going on and provide a more realistic sounding board than what is happening now. Ministers listen to their advisors, to people in their administration or in their department who at times are

M. Lévesque: Si je peux apporter un renseignement à ce sujet, c'est dans le procès verbal de la dernière session du comité où il a été mentionné que la mise en oeuvre de ce jugement coûterait 10 millions de dollars; d'autres disaient 20 millions. Il y a déjà eu des débats, et ce dossier est allé en cour parce qu'il n'y avait pas eu de volonté politique de reconnaître les droits linguistiques. Lorsque le fédéral a donné aux provinces des responsabilités en matière de la Loi sur les contraventions, ils n'ont pas pensé qu'il y avait un impact linguistique. Me Colvin et moi sommes venus devant le comité du Sénat et de la Chambre des communes en 1998. Nous avons proposé trois recommandations afin que la Loi sur les contraventions soit modifiée pour y inclure une garantie de maintien des droits linguistiques dans les cas où les provinces ou les municipalités prenaient en charge la poursuite des contraventions fédérales. Justice Canada a continué de dire non et a voulu poursuivre en utilisant le système d'administration de la justice des provinces, soutenant qu'elle n'avait pas de responsabilité à ce sujet. Il a fallu porter le cas en cour fédérale et il y a eu jugement qui nous a donné raison.

La deuxième recommandation était que le Comité mixte des langues officielles tienne une séance de travail au sujet du rapport du commissaire des langues officielles sur une cession équitable du français et de l'anglais devant les tribunaux. Encore là, ce rapport recommandait des modifications à des lois fédérales pour garantir davantage l'exercice des droits linguistiques au Canada, et cela n'a pas encore été fait.

Enfin, notre troisième proposition recommandait que le Comité mixte des langues officielles tienne une séance de travail au sujet de la magistrature, parce qu'on a de la difficulté à avoir un nombre adéquat de juges bilingues.

Pour la cause *Morfort* en Cour d'appel de l'Ontario, il a fallu que le juge en chef emprunte d'une cour inférieure un juge bilingue, parce qu'il n'y a pas assez de juges bilingues à la Cour d'appel de l'Ontario. On a des juges francophones ou anglophones bilingues, mais ils ne sont pas nommés pas en nombre suffisant, de telle sorte que dès qu'il arrive une maladie, une retraite ou un conflit d'intérêts comme c'est arrivé dans le cas où un des juges francophones avait de la parenté à l'Hôpital Monfort, on perd la capacité linguistique qu'on avait. Dernièrement, on disait en riant au juge en chef qu'il allait bientôt devoir aller à la cour des petites créances de Toronto et emprunter des ressources bilingues pour siéger à la cour d'appel. Je n'aurais pas d'objection, parce que je siégerai à la cour des petites créances de Toronto. Mais cela ne donne pas une bonne impression quant à la responsabilité fédérale de nommer un nombre adéquat de juges bilingues pour les tribunaux supérieurs des provinces.

Le sénateur Gauthier: En 1988, j'étais dans la salle quand la loi a été modifiée ou que la nouvelle loi a été adoptée. Une des propositions, c'était que le ministre s'appuie sur le comité consultatif des communautés de langues officielles. En d'autres mots, le ministre aurait un comité consultatif qui le tiendrait au courant de ce qui se passe et lui donnerait un son de cloche plus réaliste que ce qui se fait actuellement. Les ministres écoutent leurs conseillers, des gens de leur cabinet ou du ministère qui

somewhat disconnected. That is my opinion. Would you agree that the minister should set up an advisory committee on the situation of linguistic communities living in a minority situation?

Mr. Arès: I believe all departments should have advisory committees. The excellent work done by the Advisory Committee on Health shows, precisely, that when a department is sincerely interested in the needs of communities, excellent work can be done and very good recommendations made to the government. I believe that all departments should have an advisory committee.

As regards section 41, we are being consulted by Minister Dion, for his action plan. We are working with his officials, we share our perspective on a comprehensive development policy, which should be part of the framework, within a strategic development axis. Mr. Dion is showing good faith and he is consulting us. I would like to see this process carried on and extended to other departments, agencies and institutions.

The Canadian Broadcasting Corporation recently set up an advisory committee, largely composed of members from our communities. We have been asking Radio-Canada for this for a long time. These are indications that we are on the right path. I agree that these committees should exist.

Senator Gauthier: Mr. Colvin, I recently received a letter from the Winnipeg Court Challenges Program — and all of the members received a copy of that today — in which they stated that they cannot challenge the ambit of section 41 before the courts. They mention that unless they can find a linguistic right in sections 16 to 23 of the Charter for which section 41 would be a natural expression or extension, they would not be allowed to finance a case that would ask the courts to interpret section 41 of the Official Languages Act.

I was explaining to the committee that we have restricted means, that our human resources are rather minimal. For section 41, the Court Challenges Program, established following the *Forest* decision and to which Senator Joyal contributed, is not available. Do you have a proposal for us?

Mr. Colvin: Mr. Lévesque and I are starting a trial next Wednesday in London, in Superior Court. I am going to ask him to take the floor because he is more familiar with the Court Challenges Program.

Mr. Lévesque: A few years ago, I had the opportunity to chair the Language Rights Committee of the Court Challenges Program. This is the contract that the federal government signed with the Court Challenges Program, which forbids it from funding cases under the Official Languages Act, not only under section 41. It is the entire act. We need a constitutional linguistic provision and not an act. That would be funded. This was the case for section 23 in Manitoba, for example. We asked that the Official Languages Act be considered, but for the

parfois sont un peu dans les nuages. C'est mon point de vue. Seriez-vous d'accord que le ministre se dote d'un comité consultatif sur la situation des communautés linguistiques vivant en milieu minoritaire?

M. Arès: Je crois que tous les ministères devraient avoir des comités consultatifs. L'excellent travail qui a été fait par le comité consultatif en santé démontre, justement, que lorsqu'un ministère s'intéresse avec sincérité aux besoins des communautés, on peut faire un bon travail et on fait de bonnes recommandations au gouvernement. Je crois que tous les ministères devraient avoir un comité consultatif.

Pour ce qui est de l'article 41, on est consulté par le ministre Dion, dans son plan d'action. On travaille avec ses fonctionnaires, on fait part de notre façon de voir une politique de développement global, ce qui devrait être compris dans le cadre d'action, dans les axes stratégiques de développement. M. Dion fait preuve de bonne volonté et il nous consulte. J'aimerais voir ce processus se poursuivre et s'étendre aux autres ministères, agences et institutions.

La Société Radio-Canada a récemment mis en place un comité consultatif, en grande partie composé de membres de nos communautés. On le demandait à Radio-Canada depuis longtemps. Ce sont des indications qu'on s'en va dans la bonne voie. Je suis d'accord qu'il devrait y en avoir.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Colvin, récemment, le programme de contestation judiciaire à Winnipeg m'a envoyé une lettre — et tous les membres en ont reçu copie aujourd'hui — dans laquelle il affirme qu'on ne peut pas contester devant les tribunaux la portée de l'article 41. Il mentionne qu'à moins de trouver un droit linguistique aux articles 16 à 23 de la Charte pour lequel l'article 41 serait un prolongement naturel ou une manifestation de ce droit, il serait interdit de financer une cause qui demanderait aux tribunaux d'interpréter l'article 41 de la Loi sur les langues officielles.

J'ai expliqué au comité que nos moyens sont restreints, que nos ressources humaines sont plutôt minimes. En ce qui a trait à l'article 41, le programme de consultations judiciaires, mis en place suite à la cause *Forest* et auquel le sénateur Joyal a contribué, n'est pas disponible. Avez-vous une proposition à nous faire?

M. Colvin: M. Lévesque et moi débutons justement vendredi prochain une cause, à London, en Cour supérieure. Je vais lui demander de vous en parler parce qu'il connaît mieux que moi le programme des contestations judiciaires.

M. Lévesque: Il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de présider le comité des droits linguistiques du programme des contestations judiciaires. C'est le contrat que le gouvernement fédéral signe avec le programme des contestations judiciaires, qui lui interdit de financer des causes en vertu de la Loi sur les langues officielles, pas seulement en vertu de l'article 41. C'est toute la loi. Il faut une disposition linguistique constitutionnelle et non pas une loi. C'est celle-là qui sera financée. Cela a été le cas pour l'article 23 au Manitoba, par exemple. On a demandé que la Loi

moment, the federal government is not obtaining funds. In the contract it states: "You may not consider this funding".

Mr. Paul Charbonneau, Director General, Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones: I would invite you to read our brief, in which you will find Mr. Doucet's thoughts on this issue. You mention advisory committees. Recently, we have had school boards set up across the country. With the unwritten principle, the federal government has the right to spend and become directly involved with schools boards. An amended section 41 would allow for a strengthening and a confirmation of this.

The French-speaking communities want to control their own school boards. It has taken some time. I was at the Commission nationale des parents when we were fighting for this. We are not advisors to the federal government, however, certainly not in an official capacity. The federal government bows to provincial jurisdiction in education to negotiate our funding, and they do not consult us in a number of areas.

As regards education, and with the tools you would obtain through an amendment to the legislation, but also through the unwritten principles in the *Quebec Secession Reference*, I believe that the federal government should decide on the needs and priorities with us. Even if we are here, it is not always the case.

Senator Joyal: I would like to say first of all that I give a lot of credence to development programs that a minister wants to propose and negotiate with advocates and representatives of Canadian minorities, whether they be anglophone or francophone. I myself was responsible for these programs 20 years ago. I have seen some of my successors abolish programs that I personally set up and that I believed to be fundamental for the survival of these communities. The Court Challenges Program is an example. It was abolished and then re-established. I hope that the political powers of the day will not be made responsible for the enforcement of basic rights, because we would expose ourselves to all kinds of risks.

Governments are elected, defeated, re-elected, etc. The contingencies are different from one time to another, and it is very difficult to encourage minorities each and every time to claim similar protection or options.

I feel that Senator Gauthier's proposed initiative, that is to have a legal guarantee, is desirable. When one is in a minority, anglophone or francophone, at the end of the day the only guarantee is a legal one. The political powers that be may be more or less understanding, receptive at any given time, but the fact remains that the political power of minorities is extremely limited.

Having said this, I do not agree that there is no decision on the binding impact of section 41. There is a decision. Page 90 of the *Blais* decision of March 2001 states:

sur les langues officielles soit considérée, mais à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne procure pas de fonds. Dans le contrat, il dit: «Vous ne pouvez pas considérer ce financement.»

M. Paul Charbonneau, directeur général, Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones: Je vous invite à prendre connaissance de notre mémoire dans lequel vous trouverez des réflexions de Me Doucet sur cette question. Vous parlez de comités consultatifs. Depuis peu, nous avons des conseils scolaires partout au pays. Avec le principe non écrit, le gouvernement fédéral a le droit de dépenser et d'agir directement auprès des conseils scolaires. L'article 41 modifié permettrait de renforcer et de confirmer cela.

La francophonie a voulu avoir des gouvernements, et il y en a en éducation. Cela a pris du temps. J'étais à la Commission nationale des parents lorsqu'on se battait pour cela. Maintenant, nous ne sommes pas consultatifs pour le gouvernement fédéral, certainement pas dans un cadre officiel. Le gouvernement fédéral se replie derrière la juridiction provinciale en éducation pour négocier un financement qui nous concerne, et à plusieurs endroits, nous ne sommes pas consultés.

Dans le dossier de l'éducation et avec les outils que vous vous procurerez par la modification à la loi, mais aussi par les principes non écrits dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, je suis d'avis que le gouvernement fédéral devrait, avec nous, décider des priorités et des besoins. Même si nous sommes là, ce n'est toujours pas le cas.

Le sénateur Joyal: Je voudrais d'abord mentionner que j'accorde beaucoup de crédibilité aux programmes de développement qu'un ministre veut proposer et négocier avec les intervenants et les représentants des minorités au Canada, qu'elles soient anglophones ou francophones. J'ai moi-même été responsable de ces programmes il y a 20 ans. J'ai vu certains de mes successeurs abolir des programmes que j'avais personnellement mis sur pied et que je croyais fondamentaux pour la survie des communautés. Le programme des contestations judiciaires en est un. Il a été aboli et rétabli. Ce que je ne souhaite pas, c'est qu'on remette à l'intérieur du pouvoir politique du jour, le respect des droits fondamentaux, parce que on se soumettrait à toutes sortes d'aléas.

Les gouvernements sont élus, défaits, réélus, et cetera. Les contingences sont différentes d'une période à l'autre, et il est très difficile, à chaque fois, d'encourager les minorités à revendiquer des protections semblables ou des options.

Il me semble que l'initiative proposée par le sénateur Gauthier, soit de garantir juridiquement, est souhaitable. Quand on est une minorité, anglophone ou francophone, en bout de ligne, la seule garantie qu'on a est la garantie juridique. Le pouvoir politique du jour peut être plus ou moins compréhensif, réceptif, mais il n'en demeure pas moins que le pouvoir politique des minorités est extrêmement limité.

Ceci dit, je ne suis pas d'avis qu'il n'y a pas de jugement sur l'impact exécutoire de l'article 41. Il y a un jugement. On lit, à la page 90 du jugement *Blais* du mois de mars 2001:

Consequently, the plaintiff did not convince me that the recent changes in case law and especially the *Beaulac, supra* decision provided Federal Court with the possibility to intervene, after an appeal launched under section 78(1)(a) of the OLA with regard to allegations about infringement of Part VII of the OLA.

Justice Blais, in my opinion, was fairly clear. Some day, another decision might go further than the Federal Court of Appeal. In the meantime, we must agree that we are not protected by any legal remedy, with regard to the application of Part VII of the act, and more specifically section 41.

Like you, I was led to believe that one of the best ways to ensure legal remedy would to amend Part 77 and simply add "VII" after Part V of the Act. It was a very simple amendment. We only have to add the Roman numeral "VII".

Perhaps Senator Gauthier's approach is more clever and I believe it, has more bearing because in a certain way, it makes the Canadian government's obligation subject to protection under the Charter, section 16. I have thought about this approach. Section 16(1) of the Charter lays down the principle of equality of both official languages in Canada:

English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and Government of Canada.

Those are the principles. In Bill S-34, we read:

Under paragraph 16(1) and (3) of the 1982 Constitutional Act [...]

Part 41 follows directly on 16(1). In the Charter, section 24 has a provision that was at the very heart of the debate when the Charter was adopted and amended, and the issue was to determine whether the Charter is mandatory or declaratory. Section 24 settles this matter. Let me quote section 24:

Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied [...]

— namely, the language rights under section 16 —

[...] may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

This means that Bill S-32 places the amended section 41 under the provisions of section 24 subject to the Court Challenges Program. Is the amendment of Part VII more important as it relates to 77 or 78? As the chairperson said:

[English]

We do have no authority at this point to amend the section you mention in Senator Gauthier's bill. There would be a real legal discussion if we attempted to amend section 41 to incorporate an amendment to section 77.

En conséquence, la partie demanderesse ne m'a pas convaincu que l'évolution récente de la jurisprudence et notamment l'arrêt *Beaulac, supra* aient donné à la Cour fédérale la possibilité d'intervenir, suite à un recours intenté en vertu de l'article 78(1)a de la LLO quant à des allégations de violation de la partie VII de la LLO.

Le juge Blais, à mon avis, a été relativement clair. Il y aura peut-être un jour un autre jugement qui ira plus loin que la cour fédérale d'appel. Entre-temps, nous devons convenir que nous ne sommes pas protégés par un recours judiciaire, lorsqu'il s'agit d'appliquer la Partie VII de la loi, en particulier, l'article 41.

J'étais porté, comme vous, à croire qu'une des façons de mieux garantir le recours judiciaire était d'amender la partie 77 et tout simplement d'ajouter «VII» après la partie V de la loi. C'était un amendement très simple. On avait seulement à rajouter «VII» en chiffres romains.

L'approche du sénateur Gauthier est peut-être plus habile et, je dirais, plus importante, parce que d'une certaine façon, elle fait entrer l'obligation du gouvernement canadien à l'intérieur de la protection de la Charte, à l'article 16. J'ai réfléchi à cette approche. L'article 16(1) de la Charte établit le principe de l'égalité des deux langues officielles au Canada:

Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada; ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

C'est le principe. Dans le projet de loi S-34, on lit:

Conformément aux paragraphes 16(1) et (3) de la *Loi constitutionnelle de 1982* [...]

La partie 41 découle directement de 16(1). Dans la Charte, l'article 24 contient une disposition qui a été au coeur de tout le débat au moment de l'adoption et de la modification de la Charte, qui est de savoir si la Charte est exécutoire ou déclaratoire. C'est l'article 24 qui règle cela. Je cite l'article 24:

Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, [...]

— donc, les droits linguistiques de l'article 16 —

[...] peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Ceci veut dire que le projet de loi S-32 fait passer l'article 41 amendé sous les dispositions de l'article 24 assujetti au programme des contestations judiciaires. Est-ce que l'amendement à la partie VII rattaché à 77 ou 78 est plus important? Comme l'a dit la présidente —

[Traduction]

Nous n'avons aucun pouvoir à ce stade pour modifier l'article dont vous parlez dans le projet de loi du sénateur Gauthier. Il y aurait un réel débat juridique si nous tentions de modifier l'article 41 pour incorporer une modification à l'article 77.

[Translation]

It might be better to adopt the amendment to section 41 as Senator Gauthier proposes, because it puts us directly under section 24 of the Charter. It puts us under a much stronger constitutional protection than the Official Languages Act, which the Supreme Court recognized as quasi-constitutional.

At the time of the original version of the act, I was the first to challenge in court the fact that the Official Languages Act was mandatory and not declaratory. I stood up against the federal Minister of Justice at the time, and those who were there still remember it.

In fact, would it not be better to place the Canadian government's obligation to protect official language minorities under section 16 rather than section 77? You must have studied Senator Gauthier's text, he who, by the way, is working on amending the Constitution. Some very serious work is being done here, as the Canadian government is being handed the responsibility of supporting official language minorities.

Practically speaking, we are being asked to do something very important today, because we are amending an important element of the Official Languages Act. Section 24 enshrines in the Constitution the obligation to support official language minorities and formally places it before the court.

Mr. Boileau: Senator Joyal raised some excellent points. The FCFA of Canada supports Bill S-32. We proposed amendments for the consideration of the Legal and Constitutional Affairs Committee, or that of Senator Gauthier, but we support Bill S-32.

Our alternative proposals also refer to section 82. To sum up your statements, you mentioned that the Official Languages Act, with amendments to section 41, would be constitutionally protected by section 16(3), with the principle of progressively reaching an equal status for both French and English.

The Official Languages Act was already quasi-constitutional, but, under section 82, it does not recognize that Part VII is a part of this quasi-constitutional protection. Section 41 as amended would remedy this.

To clarify all this even further, we propose that there be no ambiguity and that section 82 be amended by including Part VII. This will certainly raise some legal debate. For instance, we can draw lessons from the *Viola* decision and conclude that the French Language Services Act, including Part VII, can be quasi-constitutional in nature.

The *Monfort* decision clearly shows that the French Language Services Act in Ontario has a quasi-constitutional value even though the text does not mention this. Further, Ontario's Attorney General recognized that the French Language Services Act had quasi-constitutional value in Ontario.

[Français]

Peut-être serait-il mieux d'adopter l'amendement à l'article 41 tel que le propose le sénateur Gauthier, puisqu'on tombe directement sous l'article 24 de la Charte. On tombe sous une protection constitutionnelle beaucoup plus forte que la Loi sur les langues officielles, que la Cour suprême a reconnue comme étant quasi constitutionnelle.

À l'époque de la version originale de la loi, j'ai été le premier à contester devant les tribunaux le fait que la Loi sur les langues officielles était exécutoire et non déclaratoire. Je l'ai fait à l'encontre du ministère fédéral de la Justice de l'époque, et ceux qui étaient là s'en souviendront.

En fait, ne serait-il pas préférable de rattacher l'obligation du gouvernement canadien de protéger les minorités de langues officielles sous l'article 16 plutôt que sous l'article 77? Vous avez dû examiner le texte du sénateur Gauthier qui, soit dit en passant, est en train d'amender la Constitution. On fait ici quelque chose de très sérieux, puisqu'on donne au gouvernement canadien une responsabilité constitutionnelle de soutenir les minorités de langues officielles.

En pratique, ce qu'on nous demande de faire aujourd'hui est très important, parce qu'on modifie un élément important de la Loi sur les langues officielles. L'article 24 constitutionnalise l'obligation de soutenir les minorités de langues officielles et la soumet aux tribunaux de façon formelle.

M. Boileau: Le sénateur Joyal a mentionné d'excellents points. La FCFA du Canada appuie le projet de loi S-32. Nous avons proposé des modifications afin qu'elles soient considérées par le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles ou par le sénateur Gauthier, mais nous appuyons le projet de loi S-32.

Nos propositions alternatives font également référence à l'article 82. Pour résumer vos propos, vous avez mentionné que la Loi sur les langues officielles, avec un article 41 amendé, serait constitutionnellement protégée en vertu de l'article 16(3), avec le principe de progression vers l'égalité du statut du français et de l'anglais.

La Loi sur les langues officielles est déjà quasi constitutionnelle, mais, à l'article 82, elle ne reconnaît pas que la partie VII fait partie de cette protection quasi constitutionnelle. L'article 41 amendé corrigerait cette lacune.

Pour rendre le tout encore plus clair, nous avons proposé qu'il n'y ait aucune ambiguïté et qu'on modifie l'article 82 en y incluant la partie VII. Il y aura certainement un débat juridique à cet effet. Par exemple, on peut tirer des renseignements de l'arrêt *Viola* et penser que l'ensemble de la Loi sur les langues officielles, y compris la partie VII, puisse avoir une portée quasi constitutionnelle.

L'arrêt *Monfort* indique bien que la Loi sur les services en français en Ontario a une portée quasi constitutionnelle et ce, même si dans le libellé, on ne le mentionne pas. Le procureur général de l'Ontario a d'ailleurs reconnu que la Loi sur les services en français en Ontario avait une portée quasi constitutionnelle.

Based on this, the mandate of the Court Challenges Program, in view of the contribution agreement signed with the federal government, is a constitutional or quasi-constitutional provision. We made some progress with the parts of the Official Languages Act that are protected by section 82. The Court Challenges Program was able to fund cases that dealt with Part IV, for instance, because it follows the text of the Canadian Charter of Rights and Freedoms almost word for word. Only Part VII is excluded from all this.

In fact, Bill S-32, sponsored by Senator Gauthier, could shed more light on what we already believe to be the case.

Mr. Lévesque: The senator is right to observe that Senator Gauthier was very clever in drafting his bill to modify the Official Languages Act.

If it is important to change this, this is because despite the generous interpretation of language rights in Canada since May 1999 — with the *Beaulac* decision — it did not have the impact it should have had on departments and especially Justice Canada.

Senator Joyal remembers that when he was Secretary of State, the Court of Appeals of Ontario heard a case on school governance. There were 16 francophone interveners and 2 or 3 against, and Justice Canada had asked to intervene.

There again, we believed that it would intervene in our favour, but after a week of debate, we realized that this memorandum was the most controversial of all. Thanks to the Secretary of State and the Member for Ottawa-Vanier, serious debate was held, and after the hearings, the Minister Justice tabled a supplementary memorandum.

This example shows that the interpretation currently given is minimal with regard to language rights in this country, and we must absolutely change that. At this time, we have a good opportunity to obtain what we thought we would obtain through section 41, with the bill proposed by Senator Gauthier.

[English]

The Chairman: I would thank our witnesses for appearing before our committee this afternoon.

I would remind honourable senators that we will be meeting here again tomorrow morning at our usual time when another panel of witnesses will give evidence. We will also briefly examine the committee budget since that must be passed by the end of this week.

The committee adjourned.

Dès lors, le mandat du Programme de contestation judiciaire, en fonction de l'accord de contribution signé avec le gouvernement fédéral, est une disposition constitutionnelle ou quasi constitutionnelle. On a pu faire un bout de chemin avec les parties de la Loi sur les langues officielles protégées par l'article 82. Le Programme de contestation judiciaire a pu financer des causes d'action portant sur la partie IV, par exemple, parce que cela reprenait presque mot à mot le libellé de la Charte canadienne des droits et libertés. Il n'y a que la partie VII qui est exclue de tout cela.

Effectivement, le projet de loi S-32, parrainé par le sénateur Gauthier, pourrait effectivement clarifier davantage ce que nous pensons être déjà le cas.

M. Lévesque: Le sénateur a raison de noter que le sénateur Gauthier a été très habile dans la rédaction de son projet de loi visant à modifier la Loi sur les langues officielles.

Si c'est important d'avoir ce changement, c'est que, malgré l'interprétation généreuse qui doit être donnée aux droits linguistiques depuis mai 1999 au Canada — avec l'arrêt *Beaulac*, — cela n'a pas eu les répercussions qu'on aurait dû avoir de la part des ministères et surtout de la part de Justice Canada.

Le sénateur Joyal se rappellera que, lorsqu'il était secrétaire d'État, une cause sur la gestion scolaire était entendue en Cour d'appel de l'Ontario. Il y avait 16 intervenants au sein de la communauté francophone et deux ou trois contre et Justice Canada avait demandé d'intervenir.

Là aussi, on croyait que l'intervention nous serait favorable, mais après une semaine de débats, on s'est aperçu que c'était le mémoire qui était le plus controversé. Grâce au secrétaire d'État et au député d'Ottawa-Vanier, il y a eu des discussions assez sérieuses, et, après les audiences, le ministère de la Justice a déposé un mémoire supplémentaire.

Cet exemple vise à démontrer que l'interprétation qui continue à être donnée est très minime au niveau des droits linguistiques au pays, et il nous faut absolument un changement. Ce qu'on pensait obtenir au moyen de l'article 41, on a, à l'heure actuelle, de bonnes chances de l'obtenir avec le projet de loi proposé par le sénateur Gauthier.

[Traduction]

La présidente: Je tiens à remercier nos témoins d'avoir comparu devant notre comité cet après-midi.

Je tiens à rappeler à mes collègues que nous nous réunirons ici demain matin à notre heure habituelle pour entendre un autre groupe de témoins. Nous allons aussi examiner brièvement le budget du comité étant donné qu'il doit être adopté d'ici la fin de cette semaine.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES

As a panel:

From the Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones:

Marc Boily, President;
Paul Charbonneau, Legal Counsel.

From the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Georges Arès, President;
François Boileau, Legal Counsel.

From the Fédération des associations de juristes d'expression française de common law:

Tory Colvin, President;
Gérard Lévesque, Assistant Executive Director.

TÉMOINS

En table ronde:

De la Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones:

Marc Boily, président;
Paul Charbonneau, conseiller juridique.

De la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Georges Arès, président;
François Boileau, conseiller juridique.

De la Fédération des associations de juristes d'expression française de common law:

Tory Colvin, président;
Gérard Lévesque, directeur général adjoint.

A1
YC24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, February 21, 2002

Issue No. 26

Third meeting on:
Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French)

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 21 février 2002

Fascicule n° 26

Troisième réunion concernant:
Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 21, 2002
(43)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m., this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Rivest (8).

Other senator present: The Honourable Senator Gauthier (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to the consideration of a draft budget.

The Honourable Senator Bryden moved — That, the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budget and Administration for approval:

Professional and Other Services	\$12,000
Transportation and Communications	\$ 3,270
Other Expenditures	\$ 1,000
Total	\$16,870

The question being put on the motion, it was adopted.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

From the Office of the Commissioner of Official Languages:

Ms Dyane Adam, Commissioner

Ms Johane Tremblay, Director, Legal Services Branch

Mr. Jean-Claude Le Blanc, Director, Government Policy Analysis and Liaison Branch

Ms Adam made an opening statement and with Ms Tremblay and Mr. Le Blanc, answered questions.

At 12:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 21 février 2002
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Rivest (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gauthier (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité examine un avant-projet de budget.

L'honorable sénateur Bryden propose — Que le budget suivant soit adopté et présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, aux fins d'approbation:

Services professionnels et autres	12 000 \$
Transports et communications	3 270 \$
Autres dépenses	1 000 \$
Total	16 870 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 23 du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

Du Commissariat aux langues officielles:

Mme Dyane Adam, commissaire;

Mme Johane Tremblay, directrice, Services juridiques;

M. Jean-Claude Le Blanc, directeur, Analyse des politiques gouvernementales et de la liaison.

Mme Adam fait une déclaration et, de concert avec Mme Tremblay et M. LeBlanc, répond aux questions.

À 12 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 21, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 10:50 p.m. to give consideration to the bill; and to give consideration to a draft budget.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we will start with the consideration of our draft budget for the fiscal year ending March 31, 2003. This budget has to be presented to the Internal Economy Committee by the end of the week.

As you can see, our committee is asking for a budget of \$16,870 this year, which is an increase from last year's budget of approximately \$12,000. The unexpected length of our sittings and the number of witnesses we heard last year, caused us to spend quite a bit more than we normally do on meals. Therefore, we thought we should build in a cushion in the event that the same thing happens this year.

Is there any discussion of the budget?

Senator Beaudoin: Having regard to our previous budgets, I have no hesitation in accepting this budget as put forward. The fact that it is a very low amount is an example that other committees may choose to follow.

The Chairman: I constantly point out to the members of the Internal Economy Committee that we present almost the lowest budget of any committee and we have the lowest expenditures of any committee. Yet, we pass more legislation than any other committee.

Senator Bryden: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will sign this budget and present it immediately to Internal Economy.

We will now continue our consideration of Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). We will begin our deliberations this morning with Ms Dyane Adam, the Commissioner of Official Languages. Her presentation will be followed by that of the officials from the Department of Justice.

Welcome to our committee.

[*Translation*]

Ms Dyane Adam, Commissioner, Office of the Commissioner of Official Languages: Honourable Senators, thank you for giving me this opportunity to outline my position on Bill S-32. I applaud this proposal put forward by Senator Jean-Robert Gauthier. As I mentioned in my last annual report and in several other publications issued by my Office, Part VII of the Official

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 février 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, afin d'examiner le projet de loi et la version préliminaire du budget.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous commencerons nos travaux par l'examen de la version préliminaire du budget pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003. Ce budget doit être présenté au Comité de la régie interne avant la fin de la semaine.

Comme vous pouvez le constater, notre comité demande un budget de 16 870 \$ cette année, ce qui représente une hausse par rapport au budget de l'an dernier qui se chiffrait à environ 12 000 \$. La durée inattendue de nos séances et le nombre de témoins que nous avons entendus l'année dernière ont entraîné une hausse assez importante de nos dépenses habituelles en ce qui concerne les repas. Par conséquent, nous avons pensé qu'il serait préférable de prévoir un coussin de sécurité au cas où cela se produirait à nouveau cette année.

Quelqu'un veut-il discuter du budget?

Le sénateur Beaudoin: Compte tenu de nos budgets précédents, je n'hésite aucunement à accepter ce budget tel que présenté. Les autres comités suivront peut-être notre exemple en établissant des montants très peu élevés.

La présidente: Je signale constamment aux membres du Comité de la régie interne que nous présentons le budget le moins élevé de tous les comités ou presque et que nous avons aussi les dépenses les moins élevées, mais que notre comité est celui qui adopte le plus grand nombre de mesures législatives.

Le sénateur Bryden: Je propose l'adoption du budget.

La présidente: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je vais signer le budget et le présenter immédiatement au Comité de la régie interne.

Nous allons poursuivre notre examen du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). Nous débiterons ce matin par l'exposé de Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles, puis par celui des responsables du ministère de la Justice.

Nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous.

[*Français*]

Mme Dyane Adam, commissaire, Commissariat aux langues officielles: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion d'exprimer ma position sur le projet de loi S-32. En fait, j'avoue d'entrée de jeu que j'ai applaudi cette initiative du sénateur Jean-Robert Gauthier. Comme je l'ai d'ailleurs souligné dans mon rapport annuel et dans plusieurs autres publications du

Languages Act should be amended to ensure that the federal government meets its commitments with regard to the advancement of English and French.

As some of you know, I come from a minority community myself, having grown up in Casselman. You will understand that given my Franco-Ontarian roots, I was very touched when I read the speech that Senator Gauthier gave on February 6 in this very room. He made an emotional appeal to all of you, asking that you alert your colleagues to the urgent need for action in this area.

I do not need to remind you that many of us who come from official language minority communities fear the outcome of the next census. I have come today to deliver a message and to confirm the urgency of the situation.

Bill S-32 addresses the need to translate into action the formal commitment made by the government in 1988 and to clarify the scope of section 41 of Part VII of the Act. At that time, the Honourable Lucien Bouchard, then Secretary of State, appeared before the Senate committee charged with studying the new legislation, stating that adding Part VII, and section 41 in particular, created an obligation for the federal government to take action.

In August 1994, the government of the day adopted a departmental accountability framework, the first strategy aimed at implementing Part VII to be adopted by the federal government since the Official Languages Act was enacted in 1988.

[English]

Therefore, 27 federal institutions were designated and asked to develop a multi-year action plan in consultation with official language minority communities. The officials heading these institutions are required to report annually to the Minister of Canadian Heritage on the preceding year's results. The minister then provides this information to Parliament.

We have noted a lack of progress in this regard, despite the commitments made and the mechanisms introduced. Ambiguity surrounding the scope of section 41 is certainly largely to blame. Would stronger leadership have made for a less ambiguous and more satisfactory application leading to better results?

In its Throne Speech on January 30, 2001, the government renewed its commitment to assist the development of official language minority communities. This was the most important reference to official languages made in a Throne Speech in 15 years. A few months later, on April 25, 2001, Prime Minister Jean Chrétien assigned responsibility for official language issues to the Honourable Stéphane Dion, President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs. In carrying out his mandate, Mr. Dion will have to develop a policy framework to strengthen the official language program.

commissariat, des modifications devraient être apportées à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, afin que l'engagement du gouvernement à l'égard de la promotion du français et de l'anglais soit respecté.

Certains d'entre vous le savent, je suis moi-même issue d'une communauté minoritaire, car j'ai grandi à Casselman, en Ontario. Vous comprendrez qu'avec cette fibre franco-ontarienne qui me caractérise, j'ai été très touchée en lisant le discours livré par le sénateur Gauthier ici-même, en cette salle, le 6 février dernier. Avec émotion, il vous a exhorté à sensibiliser vos collègues à l'urgence d'agir!

Nul besoin de vous dire que plusieurs d'entre nous qui sommes issus des communautés de langues officielles minoritaires, craignons les résultats du prochain recensement. Aujourd'hui, moi aussi je viens vous livrer un message en ce sens et confirmer cette urgence.

Le projet de loi S-32 découle de la nécessité de concrétiser l'engagement formel pris par le gouvernement en 1988 et de clarifier la portée de l'article 41 inscrit dans la Partie VII de la loi. À cette époque, l'honorable Lucien Bouchard, alors secrétaire d'État, déclarait devant le comité sénatorial chargé d'étudier la nouvelle loi que l'introduction de la Partie VII et, plus particulièrement, l'article 41, créaient une obligation d'agir pour le gouvernement fédéral.

En août 1994, le gouvernement de l'heure adoptait le Cadre de responsabilisation ministérielle, la première stratégie gouvernementale d'application de la Partie VII, depuis la promulgation de la Loi sur les langues officielles en 1988.

[Traduction]

Ainsi, 27 institutions fédérales désignées sont tenues d'élaborer un plan d'action annuel ou pluriannuel en consultation avec les communautés minoritaires de langue officielle. Les administrateurs de ces institutions doivent soumettre un rapport sur leurs réalisations de l'année précédente au ministre du Patrimoine canadien. Le ministre fait ensuite rapport au Parlement sur les résultats atteints.

Malgré ces engagements et ces mécanismes, force est de constater une certaine stagnation. L'ambiguïté sur la portée de l'article 41 en est certainement en bonne partie responsable. Un plus grand leadership aurait-il permis de préciser et de renforcer davantage le cadre d'application et d'en améliorer l'impact?

Dans son discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement a renouvelé son engagement à l'égard du développement des communautés minoritaires de langue officielle. Ce fut la plus importante mention des langues officielles dans un discours du Trône depuis 15 ans. Quelques mois plus tard, le 25 avril 2001, le premier ministre Jean Chrétien assignait la responsabilité de la coordination des dossiers touchant les langues officielles à l'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales. Pour réaliser son mandat, M. Dion devra élaborer un nouveau cadre d'action afin de renforcer le Programme des langues officielles.

Like Canada's official language minority communities, I am looking forward to this much needed policy framework. We still have a long way to go before reaching the point where we can say that we are living up to our commitments under Part VII.

[Translation]

The Standing Joint Committee on Official Languages has turned its attention to various problems associated with section 41 of Part VII of the Official Languages Act, asking the following question:

Does section 41 in fact constitute a statement of intent, or does it create an obligation for the federal government to take action? If it does create this obligation, how do we determine the government's purview in this regard, and to what extent can the courts intervene to ensure the government fully meets this obligation?

Ambiguity and confusion usually go hand in hand with stasis and uncertainty. The federal administration does not know what is expected of it; it must therefore be sent a clear message. There are various possible avenues to explore as we seek a solution: political, regulatory, legal and legislative measures.

At the political level, the government could elect to state clearly and firmly its intention of recognizing the binding nature of its commitment under Part VII. Obviously, the drawback to this approach is that we would be left to the will of the government of the day. At the regulatory level, the government could decide to adopt an effective regulatory framework for the implementation of Part VII. This avenue is certainly worth exploring.

The Office of the Commissioner of Official Languages has taken legal action in respect of the Official Languages Act and the Contraventions Act. However, the Federal Court found that it did not have the judicial authority to rule on the scope of section 41 of the Act, since section 77 of the Act, which deals with remedies, does not specify that an application for a remedy may be made in respect of an obligation under section 41. The government could refer the case to the Supreme Court of Canada for a clear, precise legal interpretation. The disadvantage of such an option is that it would be a lengthy and costly process.

Finally, there is a solution for which Senator Gauthier has opted in introducing Bill S-32 and that is the legislative option. Of course, enacting laws falls within the purview of parliamentarians. Regardless of how the government proceeds to remedy the situation, I would remind you once again of how urgent it is to take action. The future of our official language communities and of country's linguistic duality depend on this happening.

[English]

Furthermore, I should like to propose draft amendments that would have the effect of enhancing Bill S-32. I propose that two clauses be added to the current text of section 41, and we will probably add a third clause. The purpose of these subsections would be to stipulate the binding nature of the commitments set

Tout comme les communautés minoritaires de langue officielle du Canada, j'attends avec impatience ce cadre stratégique du gouvernement, car il reste un bon bout de chemin à parcourir avant d'atteindre le seuil de rentabilité qui soit à la mesure des impératifs de la Partie VII.

[Français]

Le Comité mixte permanent des langues officielles s'est penché également sur cette problématique de l'article 41 de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles qui soulève la question suivante:

L'article 41 constitue-t-il en fait une déclaration d'intention ou crée-t-il une obligation d'agir pour le gouvernement fédéral? S'il entraîne une obligation d'agir, de quelle façon pourrions-nous présenter les limites de l'action gouvernementale et dans quelle mesure les tribunaux pourront-ils intervenir pour en assurer le plein respect?

Qui dit ambiguïté et confusion, dit habituellement stagnation et ambivalence. L'appareil fédéral ne sait pas ce qu'on attend de lui. L'administration a besoin d'un message clair et cohérent. La problématique pourrait être clarifiée de diverses façons, soit par les voies politique, réglementaire, judiciaire ou législative.

Sur le plan politique, le gouvernement pourrait choisir d'exprimer clairement et fermement sa volonté de reconnaître le caractère impératif de son engagement dans la Partie VII. Bien sûr, cette approche a le désavantage d'être à la remorque de la volonté du gouvernement de l'heure. Sur le plan réglementaire, le gouvernement pourrait décider d'adopter un cadre réglementaire qui lui permettrait de gérer efficacement la mise en œuvre de la Partie VII. Cette piste mérite certainement d'être explorée.

Pour ce qui est de la voie judiciaire, le Commissariat l'a prise dans le cadre de la Loi sur les langues officielles et de la Loi sur les contraventions. Cependant, la Cour fédérale a déclaré qu'elle n'avait pas la compétence pour se prononcer sur la portée de la Partie VII de l'article 41 de la loi puisque l'article 77 de cette même loi, qui prévoit le droit de recours, ne spécifie pas qu'un recours puisse porter sur un manquement à l'article 41. Le gouvernement pourrait également déposer un renvoi à la Cour suprême du Canada et demander une interprétation juridique claire et précise. L'inconvénient, c'est qu'il s'agit là d'un processus long et coûteux.

En ce qui a trait à la voie législative, c'est celle qu'a choisi le sénateur Gauthier avec le projet de loi S-32. Légiférer, c'est le propre des parlementaires. Peu importe le moyen que le gouvernement prendra pour corriger la situation, encore une fois, je tiens à vous rappeler l'urgence d'agir. L'avenir de nos communautés de langues officielles, et même de la dualité linguistique au pays, en dépend.

[Traduction]

Par ailleurs, j'aimerais proposer des modifications qui auraient pour effet de bonifier le projet de loi S-32, en ajoutant au texte actuel de l'article 41 deux paragraphes, et probablement un troisième à une date ultérieure, visant à préciser le caractère impératif de l'engagement énoncé en imposant de façon plus

out by being more explicit as to the obligation of federal institutions in this regard, and to provide for regulation-making authority so as to guarantee that an appropriate system is put in place to implement the Official Languages Act.

The current wording of section 41 would be retained, but a second, third and probably fourth subsection would be added at the end. The fourth proposed subsection is not in the text that has been provided to you, but it will be distributed to you now.

The first subsection would read as follows:

(2) Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken to fulfil this commitment.

The next subsection would read:

(3) The Governor in Council may make regulations prescribing the manner in which federal institutions are to carry out the obligations to which they are subject under this Part.

In the text before you we had suggested an amendment to subsection 77(1), but we were made aware that it might be difficult to do for technical purposes. However, where there is a will, there is a way, so in the alternative we are proposing that the following additional subsection be added:

(4) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a duty under this Part, may apply to the Court for a remedy pursuant to the provisions of Part X.

[Translation]

When he appeared before you on February 6, Senator Gauthier informed you that he had written to some government ministers and received their comments in this regard. I would like to respond to some of the concerns voiced. The concern they have about this bill is that it might increase the "litigiousness" of Part VII. Senator Gauthier also mentioned that the President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister responsible for official languages issues, the Honourable Stéphane Dion, recently informed him that he also had concerns in this regard. The Minister of Canadian Heritage expressed a similar opinion in a letter to Senator Gauthier dated November 2001.

I believe Canadians and official language minorities in Canada will not opt for legal remedies if governments and legislators adopt a proactive approach. By demonstrating leadership and basing their actions on precedents, governments and legislators could avoid court challenges.

Like Senator Gauthier, I do not believe that official language communities are likely to engage in frivolous court challenges, given their limited financial means. Great sums of money, not to mention great energy and patience, are needed to embark on such undertakings. However, legal remedy may become necessary,

explicite une obligation aux institutions fédérales et à prévoir le pouvoir d'adopter des règlements d'application afin d'assurer la mise en place d'un régime d'application approprié de la Loi sur les langues officielles.

Le texte actuel de l'article 41 resterait tel quel, alors qu'on ajouterait un deuxième, un troisième et probablement un quatrième paragraphe à la fin du texte. Le quatrième paragraphe proposé ne paraît pas dans le texte que vous avez reçu, mais nous vous le distribuons immédiatement.

Le premier paragraphe se lirait comme suit:

(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises les mesures positives nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de cet engagement.

Le paragraphe suivant se lirait comme suit:

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

Dans le texte que vous avez reçu, nous avons proposé une modification au paragraphe 77(1), mais on nous a informés que cette modification pourrait entraîner des difficultés techniques. Mais à coeur vaillant rien d'impossible, et nous proposons que le paragraphe additionnel suivant soit ajouté au texte:

(4) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation prévue à la présente partie peut formuler un recours devant le tribunal en vertu des dispositions de la Partie X.

[Français]

Lors de cette présentation du 6 février dernier, le sénateur Gauthier vous a informés d'un échange de correspondances entre certains ministres. J'aimerais réagir à certaines des inquiétudes qui ont été véhiculées. Une inquiétude revenait face à ce projet de loi qui, selon eux, pourrait se traduire par une «judiciarisation» accrue de la Partie VII. Le sénateur Gauthier a mentionné que le président du Conseil privé et ministre responsable de la coordination du dossier des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion, lui a fait part de la même inquiétude dernièrement. Il en a été de même pour la ministre du Patrimoine canadien dans une lettre qu'elle a adressée au sénateur Gauthier en novembre 2001.

Pour ma part, je crois que le recours aux tribunaux ne sera pas privilégié par les citoyens, les citoyennes ou par les minorités linguistiques si les gouvernants, les gouvernements et les leaders adoptent une approche proactive. En faisant preuve de leadership et en s'inspirant de la jurisprudence des dernières années, ces derniers pourraient éviter la contestation judiciaire.

Je crois, tout comme le sénateur Gauthier, que les communautés de langue officielle, avec leurs moyens financiers restreints, ne s'engageront pas dans des recours frivoles. Il faut en effet beaucoup d'argent, d'énergie et de patience pour se lancer dans de telles aventures. Toutefois, la contestation judiciaire peut

even unavoidable, when there is no other choice. It is important to look at the facts when it comes to remedies applied for under the Official Languages Act since it was amended in 1988.

It should be noted that most court remedy applied for under the Official Languages Act aims to address the failure to comply with obligations clearly set out in the Act, either in Part IV respecting communications with and services to the public, Part V, on language of work, or in section 91 respecting staffing.

The adoption of this provision has not resulted in a flood of remedy applications. The eight court challenges put forward by the Office of the Commissioner of Official Languages related to systemic problems resulting from failure to comply with the obligations set out in Part IV on services to the public. Prominent cases involving services provided to the traveling public include those of VIA Rail and Air Canada.

It should also be mentioned that since 1988, 26 remedy applications have been filed by the complainants themselves and of this number, 80 per cent were made by federal public servants in respect of Part V and VI and section 91. Therefore, the concern that too many court challenges will be launched is not borne out by the facts.

I understand that one of the federal government's chief concerns is the cost associated with full implementation of these obligations. Furthermore, some government members wonder whether official language minority communities might not be able to use section 41 to demand that institutions or services be introduced.

I do not believe that we should fear abuse in this regard. The government would be able to use its regulation-making authority to delimit its obligations, in consultation with official language minority communities. It should be noted that these communities are ready to cooperate with the federal government. They are only waiting for a signal from the government to start working together.

As Senator Rivest pointed out:

It will not be up to the courts to decide, for example, whether the Department of Canadian Heritage should allocate \$10 million or \$15 million. Such amounts would be set by governments.

[English]

In conclusion, I commend Senator Gauthier for his unfailing dedication to the cause of official languages in Canada. His commitment and determination are unrivalled. He enjoys a solid reputation with both his parliamentary colleagues and the official language communities across the country.

The bill Senator Gauthier has put forward, along with the amendments I am proposing to section 41, would make it possible to clarify the scope of Part VII. We are both striving for a better

devenir nécessaire, voire inévitable lorsqu'il n'y a plus d'autre choix. Je crois qu'il faut voir quelle est la réalité en ce qui a trait aux recours qui ont été déposés en vertu de la Loi sur les langues officielles depuis qu'elle a été modifiée, c'est-à-dire depuis 1988.

Il importe de savoir que la grande majorité des recours exercés en vertu de la Loi sur les langues officielles découlent de manquements à des obligations clairement énoncées, soit à la Partie IV portant sur les services et les communications au public, à la Partie V, portant sur la langue de travail, et aussi à l'article 91, qui touche la dotation des fonctionnaires.

On ne peut pas parler d'avalanche de recours depuis que cette disposition est dans notre loi. Les huit recours qui ont été initiés par le Commissariat découlaient de problèmes systémiques causés par un non-respect des obligations de la Partie IV reliée aux services du public. Les cas les plus notoires touchaient les services au public voyageur offerts par VIA Rail et par la société Air Canada.

Mentionnons également que, depuis 1988, 26 recours furent exercés par les plaignants eux-mêmes et, de ces recours, 80 p. 100 étaient présentés par les employés de la fonction publique, concernant la Partie V, VI, et l'article 91. Si on fait valoir une crainte d'un excès de judiciarisation, le passé n'appuie pas une telle crainte.

Je comprends que l'une des principales préoccupations du gouvernement fédéral concerne également les coûts associés à la pleine mise en œuvre de telles obligations. Certains membres du gouvernement se demandent si les communautés minoritaires de langue officielle ne pourraient s'appuyer sur l'article 41 pour exiger la mise en place d'institutions ou de services.

Je ne crois pas qu'il faille craindre ces abus à ce chapitre. En exerçant son pouvoir réglementaire, le gouvernement pourrait mieux définir et circonscrire lui-même les modalités d'exécution de ses obligations et ce, de concert avec les minorités de langue officielle. Ces dernières sont d'ailleurs prêtes à travailler en collaboration avec le gouvernement fédéral et n'attendent qu'un signal pour se concerter à ce sujet.

Enfin, comme le mentionnait le sénateur Rivest:

Ce ne sera pas aux tribunaux de dire si, par exemple, le ministère du Patrimoine canadien doit octroyer 10 ou 15 millions. Ce sera l'appréciation politique.

[Traduction]

En conclusion, je tiens à rendre hommage au sénateur Gauthier pour son attachement indéfectible à la cause des langues officielles au Canada. Son engagement et son dévouement sont légendaires. Il jouit d'une grande crédibilité tant auprès de ses collègues au Parlement qu'auprès des communautés de langue officielle partout au pays.

Son projet de loi et les modifications que je propose à l'article 41 offrent une voie permettant de clarifier la portée de la Partie VII. Nous oeuvrons tous les deux pour une meilleure

interpretation of the act, one that would enhance the vitality of minority communities and support and assist their development.

I also think this is an ideal occasion for the government to act on its renewed commitment to support the development of official languages communities as was proclaimed in the last Throne Speech.

In closing, I should like to point out that the Standing Joint Committee on Official Languages is currently examining the challenges involved in implementing Part VII of the act and looking at possible regulatory measures that could address the current administrative vacuum. I intend to continue to offer the committee my full cooperation as it works to achieve this fundamental objective.

[Translation]

I will be pleased to answer any questions you may have and to hear your comments.

Senator Beaudoin: I have a basic question for you. Senator Gauthier's amendment relates to sections 16(1) and 16(3) of the Constitution Act, which provide for the equality of status of English and French. Would you like some regulatory authority to come into play as well?

Ms Adam: Yes.

Senator Beaudoin: This is the second time that we have dealt with this. I find that quite interesting. What if we had both, that is, what if Senator Gauthier's amendment were adopted along with the amendment calling for the Governor in Council to have regulation-making authority? That alone would be something. Then, I would agree with you that it is a good idea.

However, you go one step further. A different remedy is provided for in the additional proposed amendment to section 41(1):

Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a duty under this Part may apply to the Court for a remedy [...]

I have nothing against court challenges. Generally speaking, court rulings have the advantage of being clear, and more importantly, binding on the parties. When the court speaks, its decision is binding. Would we be talking about the same thing here? In addition to regulation-making authority, there would also be the option of seeking a court remedy. Is that what you would like?

Ms Adam: Yes.

Senator Beaudoin: That would stir things up. How would you like section 41(2) to read?

Ms Adam: It would read as follows:

Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken to fulfill this commitment.

I stress the word "concrete" to clarify the obligation on their part to take action.

interprétation de la loi qui favoriserait l'épanouissement des communautés linguistiques vivant en situation minoritaire et assurerait leur développement.

Selon moi, le gouvernement dispose de l'occasion idéale de démontrer son engagement renouvelé à l'égard du développement des communautés de langue officielle, comme il l'a indiqué lors du dernier discours du Trône.

En terminant, j'aimerais souligner le fait que le Comité mixte permanent des langues officielles a entrepris de se pencher sur la Partie VII de la Loi sur les langues officielles afin de faire la lumière sur les défis de sa mise en oeuvre et sur le cadre réglementaire qui permettrait de combler le vide administratif actuel. J'ai l'intention de continuer à offrir à ses membres mon entière collaboration pour atteindre cet objectif primordial.

[Français]

Je serai heureuse de répondre à vos questions et d'entendre vos commentaires.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question fondamentale. L'amendement du sénateur Gauthier se reporte aux paragraphes 16 (1) et 16 (3) de la Loi constitutionnelle, c'est-à-dire à la progression vers une belle symétrie linguistique. Voulez-vous qu'un pouvoir réglementaire joue en même temps?

Mme Adam: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est la deuxième fois qu'on a cela ici. Je trouve que c'est intéressant. Et si on avait les deux? Autrement dit, si l'amendement du sénateur Gauthier était accepté et que l'amendement pour habiliter l'exécutif était réglementé davantage, ce serait déjà beaucoup. À ce moment-là, je serais d'accord avec cela. C'est une bonne idée.

Cependant, vous allez plus loin. Au paragraphe 4, c'est un recours différent:

Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation prévue à la présente partie peut former un recours [...]

Je n'ai rien contre les recours devant les tribunaux. Règle générale, cela a toujours le mérite d'être clair et, surtout, obligatoire. Lorsque la cour parle, c'est obligatoire. Est-ce que cela serait parallèle? Il y aurait un pouvoir réglementaire et, en même temps, un recours devant les tribunaux? C'est ce que vous voulez?

Mme Adam: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Cela permet d'activer les choses. Alors que serait l'article 41(2)?

Mme Adam: Ce serait:

Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises les mesures positives nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de cet engagement.

J'insiste sur le mot «positives». C'est pour clarifier l'obligation d'agir.

Senator Beaudoin: One day, the courts will either prove me right or wrong. My initial position on this issue is that section 41 is already binding, regardless of whether it is in fact amended. How are institutions to be kept informed then of the federal government's actions, given that they report to the federal government. How will this all work?

I would prefer to see the federal government subject to legislative provisions or to regulations because then, it would be obliged to take action. How can public servants force an institution to take action? Should this not be spelled out clearly in the act?

Ms Johanne Tremblay, Director, Legal Services, Office of the Commissioner of Official Languages: Indeed, the purpose of the second paragraph is to impose on federal institutions the obligation to take action. The obligation is clarified. As you noted, section 41 as it is now drafted is binding and in effect imposes certain obligations. However, not everyone interprets this provision the same way. A certain amount of ambiguity prevails. The addition of this paragraph gives section 41 more clarity. The obligation of the federal government is clearly stated. The third paragraph provides the government with the opportunity to prescribe the manner in which these obligations shall be carried out. Pursuant to the fourth paragraph, if certain institutions fail to take any action or, for example, if they do not comply with the regulatory provisions, a person may file a complaint with the Commissioner or apply to the court for a remedy.

Senator Beaudoin: That would be possible?

Ms Tremblay: Yes, pursuant to the Official Languages Act.

Ms Adam: This is also true for other parts of the Act where both legislative provisions and regulations apply. The possibility of applying for a remedy also exists. The aim is to strengthen and clarify Part VII. We at the Office of the Commissioner of Official Languages have always maintained, just as you do, that Part VII is binding.

Senator Beaudoin: Not everyone shares this opinion.

Ms Adam: Hence our reason for being here today.

Senator Beaudoin: We read through the various court rulings and note that judges are confining themselves to the evidence presented. It is impossible to give a ruling more weight than it actually has. Proposing amendments is, in my view, a sound move. We need an amendment to stipulate that the provision is binding, a second to stipulate that action is warranted and a third to emphasize the need for immediate action.

[English]

The Chairman: As a follow-up to what Senator Beaudoin was saying, your second proposed amendment reads:

Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken to fulfil this commitment.

Le sénateur Beaudoin: Un jour, la cour dira si j'ai raison ou tort. Je pars du principe que l'article 41 est exécutoire et impératif. Qu'il y ait un amendement ou non, d'après moi, il est déjà impératif. À ce moment, en quoi les institutions peuvent-elles voir ce que le gouvernement fédéral fait? Les institutions fédérales relèvent du gouvernement fédéral. Comment fonctionnera tout cela?

Je préfère que l'administration fédérale soit soumise à une loi ou à un règlement, parce que c'est ce qui la fera agir. Comment les fonctionnaires peuvent-ils faire agir l'institution? Il faut que la loi le précise, n'est-ce pas?

Mme Johane Tremblay, directrice des services juridiques, Commissariat aux langues officielles: Effectivement, le paragraphe 2 a pour objectif d'imposer aux institutions fédérales l'obligation de prendre les mesures. L'obligation est clarifiée. Comme vous le dites, l'article 41, tel qu'il existe, est déjà impératif et impose déjà des obligations. Ce n'est pas tout le monde qui partage cette opinion. Il y a ambiguïté. L'ajout du paragraphe rend l'article 41 plus précis. On énonce clairement l'obligation. Le paragraphe 3 donne la possibilité au gouvernement de définir les modalités d'exécution de cette obligation. Avec le paragraphe 4, si certaines institutions ne prennent aucune mesure ou, par exemple, ne se conforment pas aux dispositions du règlement, il y aurait possibilité d'une plainte devant la commissaire et d'un recours.

Le sénateur Beaudoin: Il y aurait un recours?

Mme Tremblay: Oui, en vertu de la Loi sur les langues officielles.

Mme Adam: C'est ce qui existe pour d'autres parties de la loi où il y a effectivement des dispositions, mais où il y a aussi un règlement. Il y a aussi possibilité de recours. En fait, il s'agit de renforcer la Partie VII et de la clarifier. Comme vous, notre position au commissariat a toujours été que la Partie VII était exécutoire.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas partagé par tout le monde.

Mme Adam: C'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: On lit tous les arrêts devant les tribunaux, et les juges font comme d'habitude. Ils se restreignent à la preuve devant eux et ils n'empiètent pas. Par exemple, on ne peut faire dire à un jugement ce qu'il ne dit pas. Selon moi, il est bien de proposer des amendements. Un pour dire que c'est impératif, un autre pour dire qu'il faut agir, et un troisième pour dire qu'il faut bouger.

[Traduction]

La présidente: Pour faire suite aux propos du sénateur Beaudoin, la deuxième modification que vous proposez se lit comme suit dans la version anglaise:

Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken to fulfil this commitment.

What meaning has “concrete steps” in law? I do not think it has a meaning.

Ms Adam: I understand “concrete steps” to mean “positive measures.” It is meant to impose an obligation to act. Perhaps the wording could be refined. The wording in French is probably better.

The Chairman: Yes, it is.

Ms Adam: Perhaps we did not check as closely as we should have the quality of the translation.

Senator Fraser: In your proposed amendment (3), the Governor in Council “may make” regulations. Why not use the words “shall make”? My fear is that if this all comes down to regulations the government could continue the status quo by never getting around to making the regulations.

My second question has to do with my shaky command of the French language. In English, proposed amendment (2) says: “Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken.” In French it says “Il incombe aux institutions fédérales.” Is “incombe” as imperative as “shall take”? I did not think it was. Am I wrong?

Ms Adam: That is very interesting. We have not coordinated the texts, which we normally should do. The Department of Justice is better skilled at that than us because they prepare legislation regularly. You are quite right. It is very important that the two versions have the same implication.

Senator Fraser: Which would be stronger, “shall take” or “incombe”?

Ms Adam: “Shall.”

[Translation]

Senator Fraser: The French reads: “Il incombe aux institutions fédérales,” while the English text says “Federal institutions shall ensure.” In my opinion, “shall ensure” is stronger.

Senator Rivest: The expression “il incombe” merely assigns responsibility.

Senator Fraser: That does it for the second paragraph. Let us move on now to paragraph 3 which contains the expression “may make regulations,” not “shall make regulations.”

[English]

Ms Tremblay: In the English version, I think the best wording would be “take measures.” There is already an obligation on the Minister of Canadian Heritage to take measures. With section 41(2), we want to impose that obligation for all institutions, not only this minister.

With regard to regulatory power, it is usually drafted in this manner. It is a discretionary power for the Governor in Council to adopt regulations. To my knowledge, in interpretation sometimes a “peut” means a “doit.” There was a similar

Du point de vue de la loi, quelle est la signification de «concrete steps»? Je n'en vois aucune.

Mme Adam: Par «concrete steps», on doit comprendre «positive measures», c'est-à-dire une obligation d'agir. Le texte anglais pourrait être raffiné. Le texte français est probablement meilleur.

La présidente: En effet.

Mme Adam: Peut-être n'avons-nous pas examiné aussi attentivement que nous l'aurions dû la qualité de la traduction.

Le sénateur Fraser: Dans la modification (3) proposée, le gouverneur en conseil peut par règlement... fixer des modalités d'exécution. Pourquoi ne dit-on pas qu'il doit par règlement... fixer ces modalités? Je crains que si cela se résume à une question de règlement, le gouvernement ne maintienne le statu quo en évitant de prendre le règlement.

Ma deuxième question porte sur mon français qui est très hésitant. En anglais la modification (2) proposée se lit comme suit: «Federal institutions shall ensure that concrete steps are taken». En français, le texte se lit comme suit: «Il incombe aux institutions fédérales». Est-ce que le mot «incombe» est aussi impératif que les mots «shall take»? Je ne le crois pas. Est-ce que j'ai tort?

Mme Adam: C'est un point très intéressant. Nous n'avons pas comparé les textes, alors que nous devrions normalement le faire. Le ministère de la Justice est plus compétent que nous dans ce domaine, parce qu'il prépare régulièrement des textes de loi. Vous avez raison: il est très important que les deux versions aient la même portée.

Le sénateur Fraser: Lequel a le sens le plus fort, «shall take» ou «incombe»?

Mme Adam: «Shall».

[Français]

Le sénateur Fraser: En français, on dit: «il incombe aux institutions fédérales», et en anglais on dit: «Federal institutions shall insure». Je pense que les mots «shall insure» sont plus forts.

Le sénateur Rivest: Les mots «il incombe», semblent simplement attributifs.

Le sénateur Fraser: Cela va pour le numéro 2, maintenant passons au numéro 3 avec les mots «may make regulations» plutôt que les mots «shall make regulations».

[Traduction]

Mme Tremblay: Dans la version anglaise, je crois que le terme utilisé devrait être «take measures». Le ministre du Patrimoine canadien est déjà dans l'obligation de prendre des mesures. Par le paragraphe 41(2), nous voulons imposer cette obligation à toutes les institutions, et non seulement au ministre.

Pour ce qui est du pouvoir réglementaire, c'est le texte qui est habituellement utilisé. Le gouverneur en conseil a le pouvoir discrétionnaire d'adopter le règlement. D'après moi, le mot «peut» signifie parfois «doit». La Partie IV comporte une

provision in Part IV. It was drafted with "peut" and there was a lot of pressure for the Governor in Council to adopt regulations with respect to Part IV to make it applicable. Those regulations were adopted for the application of Part IV.

Senator Fraser: Was there a court ruling on that or was it political pressure?

Ms Tremblay: No. They took their responsibilities and adopted regulations with respect to Part IV. If we have a specific provision in Part VII, the "may" would be considered as a "shall," in my opinion. We could do further analysis on that.

Senator Fraser: You certainly know more about it than I.

Ms Adam: Your concern may be well based. Although there was regulation developed concerning Part IV, the government could also develop a regulation concerning language of work. They did not. Therefore, the "may" did not translate into "shall" in that case. It was left to the Governor in Council then.

[Translation]

Senator Rivest: Let me clarify the issue of possibly seeking a court remedy. Given the way the proposed amendment is drafted, there is no obligation to get results, hence the difficulty in knowing how far this could go.

For example, Calgary's francophone project is aimed at providing support to the francophone community in that city and indeed throughout Alberta. This initiative includes a drop-in centre for seniors, activities for young people, a performance hall and so forth. Could people go to court over the fact that the federal government, in an effort to comply with section 41, has purchased land?

You state in your brief that people will not necessarily resort to this course of action, because court challenges can be a costly undertaking. You also mentioned the regulatory aspect. I realize that regulations would be very useful, but regulations would not provide the federal government with a means of shirking its responsibilities. Budget cuts are a fact of life. Could someone go to court to challenge a budget cut?

Senator Joyal: Yes.

Senator Rivest: In your brief, you applaud Senator Gauthier on his initiative. You point to the need to clear up any ambiguity and to make the commitments set out binding. However, there are also political overtones to this debate.

disposition semblable. Le mot «peut» paraît dans le texte, mais une forte pression s'est exercée sur le gouverneur en conseil pour qu'il adopte le règlement relatif à la Partie IV pour que ce règlement devienne applicable. Ce règlement a été adopté pour la mise en application de la Partie IV.

Le sénateur Fraser: Est-ce qu'une décision judiciaire a été rendue à ce sujet ou est-ce que des pressions politiques ont été exercées?

Mme Tremblay: Non. Ils ont assumé leurs responsabilités et adopté le règlement relatif à la Partie IV. Si nous prévoyons une disposition spécifique dans la Partie VII, le mot «peut» serait interprété comme s'il s'agissait du mot «doit», selon moi. Nous pourrions étudier cette question plus en profondeur.

Le sénateur Fraser: Vous en savez certainement plus que moi à ce sujet.

Mme Adam: Vos préoccupations peuvent être fondées. Même si un règlement a été prévu en ce qui concerne la Partie IV, le gouvernement pourrait aussi prévoir un règlement en ce qui concerne la langue de travail. Il ne l'a pas fait. Donc, le mot «peut» n'équivaut pas au mot «doit» dans ce cas précis. Cela a été laissé à la discrétion du gouverneur en conseil.

[Français]

Le sénateur Rivest: J'aimerais préciser toute la question de la judiciarisation, qui n'apporte pas nécessairement, dans la rédaction et dans les amendements que vous suggérez, une obligation de résultat. Il est un peu difficile de mesurer jusqu'où cela peut aller.

Par exemple, le projet francophone de la ville de Calgary vise à soutenir la communauté francophone de l'Alberta et de la ville de Calgary. Dans le projet, je crois qu'il y a un centre d'accueil pour les personnes âgées et des activités pour les jeunes, des salles de spectacle, et tout le reste. Les gens pourraient-ils recourir aux tribunaux pour dire que le gouvernement fédéral, pour satisfaire aux exigences de l'article 41, a acheté un terrain?

Dans votre mémoire et dans votre présentation, vous dites que les gens ne le feront pas nécessairement, parce que c'est dispendieux d'aller devant les tribunaux. Vous soulignez aussi l'aspect réglementaire. Je comprends que les règlements seraient très utiles, mais les règlements ne pourraient pas permettre au gouvernement fédéral de se désengager de ses responsabilités. Il y aura toujours un contexte de coupures ou de compressions budgétaires. Pourrait-on aller devant les tribunaux pour contester une coupure budgétaire?

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Rivest: Dans votre mémoire, vous avez souligné que l'initiative du sénateur Gauthier est bonne. Il faut clarifier l'ambiguïté et rendre cela exécutoire. Ce n'est pas la seule dimension, il y a aussi une dimension politique.

Ms Adam: We need to find the appropriate model and framework to achieve the stated objective. As I see it, the goal is to ensure the survival of our official language minority communities and to enhance their vitality. This process involves many stakeholders, including the communities themselves.

The regulations arising from Part VII would give the government an opportunity to clearly state its obligations and to frame administrative action. This is extremely important at this point in time. They would also make it possible to take into account a wide range of situations associated with enhancing the vitality and assisting in the development of communities. The nature of these various communities varies widely within Canada and indeed within the same province. Regulations could provide for a more targeted type of action.

As legislators, you have a responsibility to decide what, if any, is the appropriate legislative or regulatory action to be taken.

Senator Gauthier: I agree with you that section 41, as amended by Bill S-32, lacks some punch. You have proposed new wording and set out clearly the nature of an institution and the authority it wields.

I modeled myself on the New Brunswick legislation, but I did not use this particular wording. I was told that I was about to shake things up enough as it was. If this wording allows for a better interpretation of the provision, so much the better!

In your presentation, you alluded to the ambiguity of the existing provision and to its interpretation. I submit to you that this interpretation restricts your role as Commissioner of Official Languages.

The act stipulates that you have the power to conduct inquiries. Your authority extends to the advancement of English and French. I could cite the relevant section for you, but I think you know the act better than I do. You have the authority to conduct inquiries and to take steps to ensure the advancement of official language communities. You have the authority to intervene in certain matters.

I am not totally convinced that the scope of section 77 is limited. This particular provision allows any person to seek a court remedy. In my opinion, section 77(5) gives you considerably more latitude than your predecessors have enjoyed since 1988. Do you feel somewhat restricted as to the actions you can take in light of the minimalist, declaratory interpretation of section 41, and of the fact that this provision merely sets out some pious wishes, instead of being binding in nature?

In my opinion, this goes against the ruling made in 1988 when the act was passed, setting out certain obligations which the government was required to fulfil. Does this restrict your investigative powers?

Ms Adam: First, we need to look at the number of complaints received in respect of Part VII of the act. The Office of the Commissioner of Official Languages has received very few complaints. Most likely this is due to the ambiguity to which

Mme Adam: Il s'agit de trouver le modèle et l'encadrement qui permettra d'atteindre l'objectif. Pour moi, l'objectif est le maintien et l'épanouissement de nos communautés minoritaires de langue officielle. Il faut jouer sur plusieurs plans, parce cela implique de multiples acteurs, y compris les communautés elles-mêmes.

L'avantage du Règlement qui accompagnerait la Partie VII permettrait au gouvernement de préciser ses obligations et de bien encadrer l'action administrative. Cela est très important en ce moment. Ce genre de mesures pourrait également permettre de tenir compte de la grande diversité de situations par rapport au stade de vitalité et de développement des communautés. Elles sont très différentes, même lorsqu'on parle de communautés sur le territoire canadien dans une même province. Le Règlement pourrait offrir une possibilité d'action plus adaptée.

Je crois que c'est un peu ce que vous avez à déterminer comme législateurs. Comment allez-vous décider d'intervenir au niveau législatif, au niveau réglementaire et à d'autres niveaux, si cela s'avère nécessaire.

Le sénateur Gauthier: Je suis d'accord avec vous que l'article 41, tel qu'amendé par le projet de loi S-32, manque un peu de mordant. Vous avez ajouté au libellé en expliquant clairement ce qu'est une institution et ses pouvoirs.

Je me suis inspiré de la Loi sur le Nouveau-Brunswick, mais je n'ai pas inclus le mot «positif» dans mon libellé. Les gens m'ont dit que j'allais déjà secouer l'arbre suffisamment. Si le mot «positif» peut offrir une meilleure interprétation, tant mieux!

Dans votre exposé, vous avez fait allusion à l'ambiguïté du texte actuel et son interprétation. J'aimerais vous soumettre que cette interprétation restreint votre rôle de commissaire aux langues officielles.

La loi stipule que vous avez un pouvoir d'enquête, et que ce pouvoir s'étend à la promotion des langues. Je peux vous donner l'article de la loi, mais je crois que vous connaissez cette loi mieux que moi. C'est un pouvoir réel de faire enquête et de faire la promotion des communautés de langue officielle. Vous avez le pouvoir d'intervenir dans certaines choses.

Je ne suis pas tout à fait convaincu que l'article 77 est restrictif. L'article 77 est le droit de recours. Je pense que l'article 77(5) vous donne une latitude beaucoup plus grande que celle que les commissaires qui vous ont précédés ont utilisée depuis 1988. Vous sentez-vous quelque peu restreinte dans vos actions par le fait que l'interprétation de l'article 41 est minimaliste et déclaratoire, et par le fait que ce sont de bons vœux pieux, mais que cela n'est pas obligatoire?

D'après moi, cela va à l'encontre de la décision de 1988 lors de l'adoption de la loi. On donnait des obligations au gouvernement. Est-ce que cela vous restreint dans votre pouvoir d'enquête?

Mme Adam: D'abord, il faut se demander si nous recevons des plaintes concernant la Partie VII de la loi. Le Commissariat en a reçu très peu. Probablement que cela est largement dû à ce que vous dites, c'est-à-dire l'ambiguïté. Comment vraiment définir les

you alluded. How is it possible to define the obligations of a given department under Part VII? That is a more difficult task. We have received a few complaints, and in some cases, we determined that without question, the party in question had failed to uphold the spirit and letter of Part VII.

I will defer to the person on my right who is an expert on Part VII. He can tell you a little more about goings on at the Commissioner's Office since 1988 when Part VII came into force. I will turn the floor over to him.

Mr. Jean-Claude Le Blanc, Director, Government Policy Analysis and Liaison, Office of the Commissioner of Official Languages: One has to realize, on examining the nature of these obligations and aims set out in section 41, that in terms of the objective of serving members of the public in the language of their choice, there are varying complexities and nuances to this issue.

If you will allow me to oversimplify matters, a sign is either unilingual, or bilingual; a public servant answers the telephone is either one language or the other, or else provides service in both languages. This calls for a judgement of a relatively simple situation.

One can wonder, for example, if the federal government and the Department of Canadian Heritage, perhaps because of its legal mandate, have done enough to meet the stated commitments. This is the kind of question that must be raised to ensure that section 23 of the Charter, which provides for the right to instruction in the minority language, be fully upheld everywhere in the country. Has the federal government done everything it possibly can to comply with this provision?

The issue is very complex and does not lend itself to the same type of implementing regulations as institutional bilingualism. Therefore, considerable thought must be given to how one can frame the spirit, parameters, implementation terms and management systems required so that each federal institution, incapable when taken alone of achieving the stated aims of section 41, can contribute to the process based on its mandate, programs, resources and sphere of influence.

Ms Adam: To answer Senator Gauthier's question, our investigative power is restricted, firstly because of the ambiguity and the federal government's interpretation of the provision and secondly, because there is no clearly defined framework to guide the actions of departments and agencies subject to this part of the act.

Senator Gauthier: In 1991, Michel Bastarache wrote an opinion of Part VII. Would it be possible to share this opinion with committee members? If so, I think it would be very useful to circulate this document. Mr. Bastarache is most knowledgeable, having examined this problem. I looked to his opinion for inspiration.

obligations d'un tel ministère ou tel autre par rapport à la Partie VII? Cela est plus nébuleux. Nous avons eu quelques plaintes, et nous avons dans certains cas clairement établi qu'il y avait eu non-respect de l'esprit et de la lettre de la Partie VII.

Je vais vous diriger à mon collègue de droite qui est un expert en ce qui concerne la Partie VII. Il pourra aller un peu plus dans l'historique du Commissariat depuis 1988, en fait depuis que nous avons la Partie VII. Je lui cède la parole.

Jean-Claude Le Blanc, directeur de l'analyse des politiques gouvernementales et de la liaison, Bureau du Commissariat aux langues officielles: Il faut bien se rendre compte, lorsqu'on examine la nature des obligations et des objectifs à réaliser à l'article 41, par rapport à l'objectif de servir le public dans la langue officielle de son choix, de la différence de complexité, des nuances qui doivent être présentes.

Par exemple, si je simplifie à l'extrême, une affiche est soit unilingue ou soit bilingue; l'accueil téléphonique d'un fonctionnaire est soit dans une langue, soit dans l'autre, ou bien le service est offert dans les deux langues. C'est une appréciation, un jugement qui peut être porté par rapport à une situation relativement simple.

On peut s'interroger, par exemple, à savoir si le gouvernement fédéral et, en particulier, peut-être à cause du mandat statutaire qui lui incombe, le ministère du Patrimoine canadien, ont pris les mesures suffisantes. C'est le genre de question qu'il faut poser pour faire en sorte que l'article 23 de la Charte, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, soit pleinement respecté à l'échelle du pays. A-t-il pris toutes les mesures qu'il aurait pu prendre?

La question est très complexe et ne se prête pas au même genre de règlement d'application que le bilinguisme institutionnel. Il faut donc beaucoup réfléchir sur la façon de s'y prendre pour bien encadrer l'état d'esprit, les paramètres, les modalités d'application et les systèmes de gestion qui sont nécessaires pour que chaque institution fédérale qui ne peut, à elle seule, réaliser les objectifs inscrits à l'article 41, contribue suffisamment en fonction de son mandat, de ses programmes, des ses ressources et de son influence.

Mme Adam: La réponse à la question du sénateur Gauthier, c'est que cela restreint notre pouvoir d'enquête parce que cela n'est pas clairement défini, d'abord à cause de l'ambiguïté et de l'interprétation qu'on en fait au sein de l'appareil fédéral et, deuxièmement, parce qu'il n'y a peut-être pas de cadre clairement défini pour guider l'action des ministères et des agences assujetties à cette partie de la loi.

Le sénateur Gauthier: En 1991, M. Michel Bastarache a émis une opinion au sujet de la Partie VII. Peut-on partager cette opinion avec les membres du comité? Si oui, j'aimerais qu'on la fasse circuler parce qu'elle est très utile. M. Bastarache est un homme qui a étudié le problème et qui sait de quoi il parle. Je me suis un peu inspiré de cela.

I was interested in this issue even before then, but Mr. Bastarache gave a boost to my cause. I would like committee members to familiarize themselves with his opinion. I only have the French version, so perhaps you may want to have it translated.

[English]

The Chairman: If you read it into the record, it will be.

Senator Fraser: It is an entire legal opinion.

The Chairman: How long is the legal opinion? Are you going to read it?

Senator Gauthier: I do not think it is a legal opinion.

[Translation]

Senator Gauthier: It is more of an opinion.

Ms Adam: Just to clarify, a group of legal experts, one of whom was Mr. Bastarache, was asked to issue an opinion in 1991. The request came from the Commissioner's Office. The opinion to which Senator Gauthier is referring has already been tabled to the Standing Joint Committee on Official Languages and surely has been translated already.

[English]

The Chairman: In that case, rather than you reading it, Senator Gauthier, we will get copies of it and circulate it to all members of the committee.

Senator Gauthier: Can I give you the title of the document?

The Chairman: Yes.

[Translation]

Senator Gauthier: The document is entitled in French "La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles." It was penned by Michel Bastarache and Andréa Ouellet.

Senator Joyal: First off, Ms Adam, I wish to convey to you my appreciation and the satisfaction I felt personally when you intervened in the matter of the Association des juristes d'interprétation française, which led the *Blais* decision by the Federal Court of Appeal in March of 2001. As you probably know, the President of the Treasury Board, Ms Lucienne Robillard, yesterday announced that a new policy had been approved, one which would prevent situations like the one which occurred in 1996 when an agreement respecting federal lands was signed with the Ontario government and the provisions of the Official Languages Act were violated. The situation would have been very different had this new policy been in force.

As my colleagues already know, Ms Lucienne Robillard, President of the Treasury Board yesterday announced a new policy governing the creation of new agencies or the transfer of

J'étais impliqué avant cela, mais M. Bastarache a donné un appui additionnel à ma cause. J'aimerais que les membres du comité puissent lire cette opinion. Je ne l'ai qu'en français, alors peut-être voudrez-vous la faire traduire.

[Traduction]

La présidente: Si vous la lisez devant nous, elle le sera.

Le sénateur Fraser: C'est une opinion entièrement juridique.

La présidente: Quelle est la longueur de cette opinion juridique? Allez-vous la lire?

Le sénateur Gauthier: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une opinion juridique.

[Français]

Le sénateur Gauthier: C'est plutôt une opinion.

Mme Adam: Pour préciser, c'est un avis qui avait été demandé à un consultant, à un groupe de juristes dont M. Bastarache faisait partie en 1991. C'était le Commissariat, bien sûr, qui l'avait demandé. Le document auquel le sénateur Gauthier fait allusion est un document qui a déjà été déposé au Comité mixte permanent des langues officielles. Il doit déjà y avoir une traduction.

[Traduction]

La présidente: Dans ce cas, plutôt que de la lire, sénateur Gauthier, nous en ferons des copies que nous distribuerons à tous les membres du comité.

Le sénateur Gauthier: Puis-je vous donner le titre du document?

La présidente: Oui.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Le document s'intitule «La portée juridique de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles du Canada». C'est signé Michel Bastarache et Andréa Ouellet.

Le sénateur Joyal: Je voudrais d'abord, madame Adam, vous dire la reconnaissance et la satisfaction que j'ai eue, personnellement, dans l'initiative que vous avez prise d'intervenir dans la cause de l'Association des juristes d'interprétation française, qui a amené le jugement *Blais* de la cour d'appel fédérale en mars 2001. Hier, comme vous le savez probablement, la présidente du Conseil du Trésor, Mme Lucienne Robillard, a déclaré qu'une telle politique évitera des situations comme celles des contraventions sur les terres fédérales lors de la signature d'une entente avec le gouvernement ontarien en 1996, où on a oublié de respecter notamment la Loi sur les langues officielles. Mais il en aurait été autrement si la politique annoncée avait été en vigueur.

Pour mes collègues, on sait qu'il s'agit d'une politique annoncée hier par la présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, à l'effet que lorsqu'il y aura la création de

responsibilities. In such instances, the federal government shall ensure that the obligations set out in the act will be met by the new agencies responsible for service delivery.

Had Ms Adam not stepped in to support the Association des juristes and had Justice Blais not found in favour of the application, it is doubtful that this new policy would have been introduced.

Accordingly, I maintain that court decisions are critical to the policy enforcement process. I believe it was your predecessor Mr. Goldbloom who, five years ago, warned the government of the danger. It took the courts ordering the government to take note of the act to come to some sort of resolution. I want to thank you for your efforts in this regard, even though it was the Blais ruling that brought us to this point today.

At this time, I would like to use a civil law concept. I am sure that will please Senator Beaudoin. On reading section 41, we note that it sets out an obligation of means, not an obligation to achieve results. Practically speaking, the government has an obligation to take steps to support the development of official language minority communities in Canada and to promote the advancement of French in Canada.

Let us focus momentarily on official language minority communities. The government is committed to taking action, but not committed to achieving results. It cannot be held responsible for results because practically speaking, when the results of the latest census are known — and we do not expect these results to be positive — the rate of assimilation will continue to be high. In some recent speeches, Minister Stéphane Dion referred to the census figures in almost apocalyptic terms.

There is a very real need for the government to review its actions, in light of its own statistics. In my opinion, the census will bring to light the obligation on the part of the federal government to take action. From a practical standpoint, what the government is endeavouring to do is to take more than just political action, since official language minorities have no political clout.

For example, when this bill comes back to the Senate, it will not be adopted by the francophone majority, since there is no such majority in the Senate. The bill will be passed by a majority principally comprised of anglophone senators. If these anglophone senators have any reservations about the actions the federal government must take, they will not lend their support to this bill. Therefore, it is important to spell out clearly the legal nature of the obligation assigned to the federal government under section 41.

[English]

My second question is about the judgment of Judge Blais. Paragraph 91 of the judgment reads as follows:

nouvelles agences ou des transferts de responsabilités. Le gouvernement canadien s'assurera que les obligations définies dans la loi seront satisfaites par les nouvelles autorités responsables de la prestation de ces services.

Si Mme Adam n'était pas intervenue pour soutenir l'Association des juristes et si le juge Blais n'avait pas fait droit à la requête, il est à douter qu'on aurait ce jugement aujourd'hui.

Par conséquent, je tiens à affirmer que les initiatives judiciaires sont essentielles à l'application d'une politique. Il y a cinq ans, je crois que votre prédécesseur, M. Goldbloom, avait prévenu le gouvernement de ces dangers, et il a fallu un jugement qui ordonne au gouvernement de prendre acte de la loi pour en arriver à un certain résultat. Mme Adam, je tiens à vous remercier de l'avoir fait, même si le jugement *Blais* nous amène à discuter ce dont nous discutons aujourd'hui.

J'utiliserai ici une notion de droit civil qui fera plaisir au sénateur Beaudoin. Lorsqu'on lit l'article 41 de la loi, on voit que ce qui y est enfoncé est une obligation de moyens, non pas une obligation de résultats. En pratique, le gouvernement a l'obligation de prendre les moyens pour soutenir le développement des communautés minoritaires de langue officielle au Canada, l'épanouissement du français à l'échelle du pays.

Attardons-nous ici aux communautés minoritaires de langue officielle. Le gouvernement s'engage donc à prendre ces moyens mais ne s'engage pas au résultat. Il ne peut être tenu compte du résultat parce qu'en pratique, lorsque les résultats du dernier recensement seront connus — et on prévoit qu'ils ne seront pas positifs — le taux d'assimilation continuera, et le ministre Stéphane Dion, lors de ses récents discours, y faisait allusion de façon quasi apocalyptique.

La nécessité pour le gouvernement de revoir les moyens est réelle, compte tenu de la mesure statistique du gouvernement lui-même. À mon avis, le recensement remettra en lumière cette obligation de moyens qu'a le gouvernement canadien. En pratique, ce que le gouvernement cherche à faire, c'est d'avoir une sorte de sanction qui ne soit pas que politique, car les minorités de langues officielles n'ont pas de poids politique.

Par exemple, lorsque ce projet de loi reviendra au Sénat, il ne sera pas adopté par la majorité francophone parce qu'au Sénat, il n'y a pas de majorité francophone. Le projet de loi sera adopté par une majorité essentiellement constituée de sénateurs anglophones. Si ces sénateurs anglophones ont des réserves à l'égard des moyens que le gouvernement canadien doit prendre, ils n'appuieront pas le projet de loi. Il faut préciser la nature juridique de l'obligation que le gouvernement canadien assume tel qu'énoncé à l'article 41.

[Traduction]

Ma deuxième question porte sur le jugement du juge Blais. Le paragraphe 91 du jugement se lit comme suit:

[Translation]

It bears mentioning, however, that in *De Vina*, the Federal Court of Appeal held that recourse under section 18(1) of the Federal Court Act is possible in instances where there have been violations of the Official Languages Act other than those provided for in section 77(1). I will not revisit the case in point, except to say that the complaining party chose to avail himself only of the recourse available under section 78.

Having said this, would it not be possible to get the courts to provide a binding interpretation of section 41 as it relates to sections 77 and 78? Should we not take steps to examine the nature of the legal obligation set out in section 41 and to prepare for legal action pursuant to section 18? That is more or less the advice being given to us by Justice Blais, although he is not rejecting the other argument outright, noting that it might be deemed admissible if based on section 41.

Politics being what they are, it is unclear as to how the federal government will respond to Senator Gauthier's bill. In my opinion, the Heritage Minister's letter that you quoted as well as the reactions of the minister responsible for support programs for francophone minorities appear to indicate that they harbour some reservations about the proposed legislation.

As you undoubtedly know, the general attitude that seems to prevail among many political leaders is this: "We do not like what we are doing, but the courts have given us no choice in the matter." I could give you examples of Charter rulings where the courts ordered governments to take certain steps. Legislation has even been adopted bearing the title "... to give effect to a decision of the Supreme Court in the matter of..." I will spare you the full title of this act.

Governments seem to have washed their hands of showing political leadership on this issue. In my view, it is vitally important that section 41 remain a key component of the survival of minorities, be it anglophone minorities in Quebec or francophone minorities elsewhere in Canada.

Ms Adam: As Commissioner of Official Languages, I think we need to convince lawmakers to uphold the spirit and letter of the act. Since the Commissioner's role is to promote and exert influence, it is rare for the Office to use only one means of action. If the government chooses not to take legal action, then other avenues should be explored.

Parliamentarians would be well advised to show leadership on this issue. In my first annual report since taking up my duties, I was critical of the fact that some ground had been lost in the area of linguistic rights as a result of certain decisions. A lack of political and administrative leadership was pegged as the cause.

In my view, it is critically important to restore this leadership on the official languages issue. Obviously, resorting to legal action is one possible option.

[Français]

Il importe de mentionner, par contre, que la Cour d'appel fédérale a statué dans *De Vina* que les recours en vertu de l'article 18 (1) de la Loi sur Cour fédérale sont toujours possibles pour des manquements aux parties de la Loi sur les langues officielles non prévues au paragraphe 77(1) de la loi. Je n'ai pas à y revenir en l'espèce, sauf pour préciser que la partie demanderesse a choisi de n'utiliser que les recours en vertu de l'article 78.

Ceci dit, ne pourrait-on pas obtenir des tribunaux une interprétation obligatoire de l'article 41, eu égard aux dispositions de 77 et 78? N'y aurait-il pas lieu de se préparer à analyser la nature de l'obligation juridique énoncée à l'article 41 et de préparer un recours en vertu de l'article 18? C'est un peu ce que le juge Blais nous dit, sans refuser abruptement de recueillir votre argument, parce que c'est ce que vous aviez plaidé vous-même. Le juge dit: «Votre argument n'est pas recevable. Par ailleurs, il le serait peut-être si vous reveniez avec l'article 41».

Compte tenu des aléas politiques, on ne sait pas comment le gouvernement canadien réagira au projet de loi du sénateur Gauthier. À mon avis, la lettre du ministre du Patrimoine canadien que vous avez citée ainsi que les réactions du ministre responsable des programmes de soutien aux minorités francophones semblent comporter des réserves.

Vous savez sans doute qu'il s'est développé une attitude générale dans l'opinion canadienne de la part de plusieurs leaders politiques qui disent: «On n'aime pas faire ce qu'on fait, mais les tribunaux nous l'imposent». Je pourrais vous donner des exemples de jugements de la Charte où le tribunal a obligé les gouvernements à prendre des initiatives. Il y a même une loi qui a été adoptée ayant comme titre «[...] pour donner suite au jugement de la Cour suprême dans l'affaire X» — j'évite de mentionner le nom.

Les gouvernements semblent se détacher du leadership politique. Il est, à mon avis, extrêmement important que la question de l'article 41 reste l'un des éléments essentiels du problème de la survie des minorités, autant anglophones au Québec que francophones ailleurs au Canada.

Mme Adam: En tant que commissaire aux langues officielles, je considère qu'il faut persuader les législateurs d'agir conformément à l'esprit et la lettre de la loi. Comme le commissaire cherche à faire valoir et à influencer, il est rare que l'on n'utilise qu'un seul levier. Si la voie législative n'était pas adoptée ou souhaitée par ce gouvernement, il faudrait toujours considérer d'autres avenues.

Les parlementaires ont avantage à faire preuve de leadership. Je crois que j'ai dénoncé assez clairement, dans le premier rapport annuel depuis mon mandat, que y avait eu des reculs dans les droits linguistiques, une érosion causée par certaines décisions. Le leadership politique et administratif n'était pas au rendez-vous.

Il m'apparaît essentiel de raviver le leadership politique et administratif en matière de langues officielles. Certes, le droit juridique demeure une voie possible.

As Senator Joyal noted, Justice Blais has pointed us in the right direction with the federal legislation. If no progress is made on either the legislative or regulatory front in so far as Part VII is concerned, we can always consider this option.

Ms Tremblay: I would like to come back to your initial question on the nature of the obligation, that is on whether the government is under the obligation to take action, or the obligation to achieve results. As I see it, the proposed amendment, given that wording of section 41 remains as is, contains the words "is committed to enhancing the vitality and [...] supporting and assisting their development." This is not as strong as "shall ensure." The obligation to ensure is certainly clearer than an obligation of means.

Therefore, we can say that section 41 imposes an obligation of means, but the obligation is one that can be measured. In fact, the courts may be called upon to ascertain whether federal institutions have met the obligation, based on the effort to enhance the vitality of linguistic minority communities. The extent to which this objective has been achieved can be assessed based on an obligation of means.

You also wondered whether the possibility of seeking legal redress under the Federal Court Act could be examined. Ms Adam mentioned that this was one possible option that could have been explored as a means of dealing with contraventions. However, we opted for seeking remedy under our own act and the court provided some clarification.

Recourse of this nature must be associated with a factual situation identified by the commissioner and arising from a complaint filed or an investigation conducted. In such an instance, the commissioner will have determined that a given institution has failed to fulfil the commitments set out in section 41 and has no intention of taking steps to meet said commitments. In cases such as this, it might be possible to explore recourse to certain legal avenues pursuant to the Federal Court Act.

Senator Joyal: I think the census results will provide us with the necessary sociological data to establish the need for more direct action in the case of certain communities, based on the rate of assimilation. There is no question that you intervene only when a party has failed to uphold its obligation. In my opinion, the census results will provide a framework for evaluating the federal government's obligation of means.

[English]

Senator Bryden: I will be as brief as possible. As I listened to the discussion throughout this study, I wondered whether we needed to start by looking to basic statutory interpretation of what is intended by the sections.

Comme le sénateur Joyal le signalait, le juge Blais nous a indiqué la voie à suivre et ce, en vertu de la Loi fédérale. Et advenant de cas où on n'aurait pas un mouvement législatif ou réglementaire en ce qui touche la Partie VII, on pourra considérer cette option.

Mme Tremblay: Je reviens à votre première question au sujet de la nature de l'obligation, à savoir s'il s'agit d'une obligation de moyen ou de résultat. L'amendement qu'on propose, à mon sens, en laissant le libellé de l'article 41 tel quel, contient les mots «s'engage à favoriser l'épanouissement et appuyer leur développement». Ce sont des termes qui ne vont pas aussi loin que «assurer». Lorsqu'on a une obligation d'assurer, c'est certainement plus clair qu'une obligation de résultat.

On pourrait donc dire que l'article 41 impose une obligation de moyen, mais qui peut être évaluée. En fait, les cours peuvent être appelées à établir si les institutions fédérales ont rencontré l'obligation de moyen en fonction d'un résultat qui est de favoriser l'épanouissement. On se dirige vers un épanouissement des minorités francophones et anglophones, donc cela s'évalue quand même en fonction d'une obligation de moyen.

Concernant le recours au contrôle judiciaire prévu en vertu de la Loi sur cour fédérale, vous demandez si cela peut être examiné. Mme Adam a mentionné que c'est toujours une voie possible. C'est une voie qu'on aurait pu même exploiter dans le dossier sur les contraventions, mais on a préféré utiliser le recours en vertu de notre loi, et on a eu une clarification de la cour à ce niveau.

Il faut penser aussi qu'un recours de la sorte doit reposer sur une situation factuelle que la commissaire aura constatée dans le cadre d'une plainte, dans le cadre d'une enquête où elle aura conclu que, dans une situation précise, il y a eu un manquement aux obligations de l'article 41, et que l'institution concernée n'a pas l'intention de prendre les mesures pour rencontrer son obligation. C'est à cette étape, dans le contexte d'un dossier vivant, avec une communauté impliquée, que cela pourrait donner lieu à une exploration du recours en contrôle judiciaire en vertu de la Loi sur la cour fédérale.

Le sénateur Joyal: Je pense que le résultat du recensement nous fournira la donnée sociologique nécessaire pour établir le besoin de mesures plus directes pour certaines communautés que pour d'autres, d'après le taux d'assimilation. Il ne fait pas de doute que c'est uniquement à l'égard d'un manquement que vous intervenez. Il n'en demeure pas moins que les résultats du recensement seront, à mon avis, le signal du contexte à l'intérieur duquel il faudra évaluer l'obligation de moyen que le gouvernement fédéral doit prendre, selon les résultats qu'on aura constatés.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Je serai le plus bref possible. En écoutant la discussion, je me suis demandé si nous devons commencer par examiner l'interprétation législative de base du sens des articles.

In my opinion, it is clear that the intention of the legislators in Parts IV and V was to create imperative positions and obligatory rights. The enforcement section provides that they were to be enforced at law.

If you read the terminology used in those four and compare it to the terminology used in Part VII, it seems very clear that the intention of the legislators in Part VII, particularly if you read the act as a whole, is that Part VII is to be rather more declaratory of intention and enabling as far as the powers and the obligations of government are concerned.

If that is reasonably correct, is the intention of Senator Gauthier's amendment to section 41, plus the amendments that you are proposing, basically to make the intent of Part VII comparable to that of Part IV and Part V, which makes it obligatory and enforceable at law?

Ms Adam: The purpose is to clarify the intent. It is my understanding that Part VII is currently imperative. Amendment has become necessary because there are different points of view on this issue. I am not legally trained, but if different language is used to clarify the position of the legislators as between the different parts, it may be that the object is more difficult to quantify, et cetera. I do not agree that different language is used because it is declaratory or indicative. It may be because the nature of Part VII makes it more difficult. This is why we need to consider language that will reduce this ambiguity.

Mr. LeBlanc: The purpose of the Charter in 1982 with regard to educational rights was to ensure that people can convey their language and culture to their children in circumstances that allow that to happen. The bilingualism and biculturalism commission envisaged bilingual districts, the idea being to create an environment where people who were a minority in their province could receive full support for their language — could enjoy government services and culture in their language as well as being able to work in their own language.

I believe, therefore, that the intent of Part VII was not conceived without taking into consideration what had been achieved until then, the success we had, and the need for additional measures, so that federal government programs would have that kind of effect. Of course, it remains general in nature, and the idea that it could be more precise in its scope is important at this stage.

Senator Bryden: I agree absolutely with what the witness has just said. However, I draw a different conclusion. Part VII talks about things that are obligatory and mandatory. In Part VI, the Government of Canada is committed to ensuring, and the Government of Canada has a duty to ensure. That wording is very clear and precise.

In the same act, on the next page, the wording is quite different, and I believe that is done purposely. The words used are "the Government of Canada is committed to enhancing the vitality of the English language," rather than "ensuring."

Selon moi, il est clair que le but visé par les législateurs dans les parties IV et V était de créer des postes impératifs et des droits exécutoires. Du point de vue de la loi, la section d'application de la loi prévoit qu'ils doivent être mis en application.

Lorsqu'on lit la terminologie utilisée dans la Partie IV et qu'on la compare à celle de la Partie VII, on s'aperçoit rapidement que le but visé par les législateurs dans la Partie VII, surtout lorsqu'on lit la loi dans son ensemble, c'est que cette partie soit plutôt une déclaration d'intention et qu'elle soit plus habilitante en ce qui concerne les pouvoirs et les obligations du gouvernement.

Si c'est exact, est-ce que la modification proposée par le sénateur Gauthier à l'article 41 plus celles que vous proposez visent à rendre l'objet de la Partie VII comparable à celui des parties IV et V, ce qui la rend obligatoire et exécutoire du point de vue de la loi?

Mme Adam: Notre but est d'en préciser le sens. Autant que je sache, la Partie VII est présentement exécutoire. Une modification s'impose en raison de différents points de vue à ce sujet. Je n'ai pas de formation juridique, mais si une terminologie différente est utilisée pour préciser la position des législateurs en ce qui concerne les différentes parties, c'est peut-être que l'objet est plus difficile à quantifier, et cetera. Je ne crois pas qu'une terminologie différente soit utilisée parce qu'elle est déclaratoire ou indicative. C'est peut-être que la nature de la Partie VII rend les choses plus difficiles. C'est pourquoi nous devons envisager une terminologie susceptible de réduire cette ambiguïté.

M. LeBlanc: En qui concerne les droits à l'instruction, la Charte de 1982 fait en sorte que les gens peuvent transmettre leur langue et leur culture à leurs enfants lorsque les circonstances le permettent. La commission sur le bilinguisme et le biculturalisme a étudié la possibilité d'établir des districts bilingues, afin de créer un environnement dans lequel les gens faisant partie d'un groupe minoritaire dans leur province puissent bénéficier d'un appui complet en ce qui concerne leur langue — ils profiteraient ainsi d'une culture et de services gouvernementaux dans leur langue, tout en ayant la possibilité de travailler dans leur langue.

Par conséquent, je crois que le sens de la Partie VII tient compte de tout ce qui a été réalisé jusqu'à ce jour, des résultats positifs que nous avons obtenus et de la nécessité de mettre en place des mesures additionnelles, afin que les programmes gouvernementaux fédéraux puissent avoir ce genre d'impact. Bien entendu, le sens demeure général et le fait que sa portée pourrait être précisée occupe maintenant une place importante.

Le sénateur Bryden: Je suis tout à fait d'accord avec le témoin, mais j'en tire une conclusion différente. La Partie VII porte sur des éléments obligatoires et exécutoires. Dans la Partie VI, le gouvernement du Canada «s'engage à veiller à ce que», et le gouvernement du Canada doit veiller à ce que... Le texte est très clair et très précis.

Dans la même loi, à la page suivante, le libellé est plutôt différent et je crois que c'est intentionnel. Les mots utilisés sont les suivants: «Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones...», plutôt que les mots «veiller à ce que».

Section 43(1) states:

The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance the quality and status...

It then goes on to list the following: enhance the vitality...; encourage and support...; foster an acceptance...; encourage and assist...; and so on.

The language is dramatically different. By making the amendment that Senator Gauthier is proposing, and with, as he would say, the "teeth" that you propose be added to it with your two amendments, we will have turned Part VII into an enforceable obligation, as is the case in Part V and Part VI. Is that a fair statement?

Ms Adam: It would definitely make it clear that it is not declaratory but imperative. As I mentioned, the legislator's intent in 1988, when asked, the then Secretary of State, Lucien Bouchard noted that Part VII, section 41 in particular, created an obligation for the federal government to take action.

It is up to you to decide, but the amendments we are proposing and Bill S-32 would certainly clarify the situation. It would also be in line with the jurisprudence on the interpretation of linguistic rights in Canada.

As Senator Beaudoin said, legislation does not talk to say nothing and linguistic rights should be interpreted in a purposeful manner. This intervention is in line with the jurisprudence.

Senator Bryden: It will not be surprising to Senator Beaudoin that I would not always agree. I disagree that this is a clarification of rights that are here. This amendment, and your proposed amendments, will dramatically change the obligations of the Government of Canada. I am not saying that it should not be done, but I do not think that we are doing the legislators or any community in Canada a service by saying, with all due respect, that we are merely clarifying that which is already there. The obligations are not there. The "goodwill" is there, to use the political term, and the intention is there.

I come from New Brunswick. I am a unilingual anglophone from the only officially bilingual province in the country. We have protections for minority institutions and so on. In living through that and working with it, it is quite clear that, if Senator Rivest's cultural centre in Calgary is created under Part VII, then, in my opinion, the minority group in Saskatoon would have a right to launch an action saying that they have the same right because there is a commitment not just to enhancing but ensuring that these types of institutions appear. That is a considerable undertaking that has significant implications.

Le paragraphe 43(1) stipule ce qui suit:

Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage [...]

Ensuite paraît la liste suivante: favoriser l'épanouissement...; encourager et appuyer...; encourager le public à mieux accepter...; encourager et aider...; et ainsi de suite.

La terminologie utilisée est très différente. En apportant la modification proposée par le sénateur Gauthier pour que le texte ait plus de mordant, pour reprendre ses paroles, et en ajoutant les deux modifications que vous proposez, nous ferons de la Partie VII une obligation exécutoire, comme pour la Partie V et la Partie VI. Est-ce bien cela?

Mme Adam: Je préciserais certainement que le texte n'est pas déclaratoire mais bien impératif. Comme je vous l'expliquais, lorsqu'on a demandé à M. Lucien Bouchard, secrétaire d'État de l'époque, d'expliquer le but visé par les législateurs en 1988, il a indiqué que la Partie VII, et l'article 41 en particulier, créait une obligation d'agir de la part du gouvernement fédéral.

C'est à vous de décider, mais les modifications que nous proposons et le projet de loi S-32 permettraient certainement de clarifier la situation. Ils seraient aussi conformes à la jurisprudence relative à l'interprétation des droits linguistiques au Canada.

Comme l'a affirmé le sénateur Beaudoin, les textes de loi ne sont pas rédigés en vain et les droits linguistiques devraient être interprétés de manière réfléchie. Cette intervention est conforme à la jurisprudence.

Le sénateur Bryden: Le sénateur Beaudoin ne sera pas surpris d'apprendre que je ne suis pas toujours d'accord. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une clarification des droits. Cette modification ainsi que celles que vous proposez bouleverseront les obligations du gouvernement du Canada. Je ne dis pas qu'il faut l'éviter, mais je ne crois pas que nous rendions service aux législateurs et à la population du Canada en affirmant, en toute déférence, que nous apportons simplement des précisions au texte actuel. Ces obligations n'existent pas dans le texte actuel. Il s'agit plutôt de bonne volonté, pour utiliser un terme politique, et d'une intention.

Je viens du Nouveau-Brunswick et je suis un anglophone unilingue de la seule province officiellement bilingue au pays. Des mesures de protection sont prévues pour les institutions minoritaires et ainsi de suite. Pour avoir vécu et travaillé dans un environnement semblable, il est clair selon moi que si le centre culturel du sénateur Rivest est créé à Calgary en vertu de la Partie VII, le groupe minoritaire qui vit à Saskatoon aurait alors le droit d'intenter une action en affirmant qu'il a les mêmes droits étant donné que le gouvernement s'engage non seulement à favoriser l'épanouissement, mais aussi veille à ce que ce genre d'institution soit créé. Il s'agit d'un engagement de taille dont les répercussions sont importantes.

As I say, I have lived through this. I am part of it. I was Deputy Minister of Justice when some of this was happening. It has been very good for New Brunswick. Acadians are very proud of their institution and they are still pressing to have them advanced.

However, I do not want this to go by saying, as happened yesterday with the other group who appeared before us, that all we were doing was clarifying what is already there. In my opinion, and our opinions can differ, it is a significant change.

Mr. Le Blanc: I understand, senator, why you have come to that conclusion. I personally believe that we are trying to make the intent more explicit. The choice of words may have been related less to the beginning of the sentence than to the end because the Government of Canada cannot guarantee full vitality of minority official language communities.

In French, the wording goes even further because it is the word “épanouissement.” In the dictionary it means full development of every component of a person and a community, which is even more challenging, and all of them being fully balanced and in harmony.

It is inconceivable that we could deliver that result tomorrow morning on this planet. Therefore, I suppose that is the reason those words were chosen.

Senator Bryden: Thank you for that. I did want to put that on the record because it is clear to me that what you are suggesting would make quite a dramatic difference.

The Chairman: I detect some confusion here, Ms Adam. Senator Gauthier has presented a legislative option to come to a result with which everyone here agrees. You are not supporting his legislative option. You say that you want to maintain the current wording of section 41 and then add three more clauses. Am I correct?

Ms Adam: Yes. It is not that I do not support the bill.

The Chairman: We would all support the end result of Senator Gauthier's proposal.

Ms Adam: The “intent” is a different way of wording it.

The Chairman: Am I correct in saying that you are not supporting, per se, his amendment? You would prefer your own four clauses.

Ms Adam: I would humbly suggest these amendments.

The Chairman: Thank you. You do not think that the wording that Senator Gauthier has used in this bill would provide enough clarity for your purposes; is that correct?

Ms Adam: Yes, that is basically what I thought.

Comme je vous le disais, je parle par expérience. J'étais sous-ministre de la Justice à l'époque. Cela a été très bon pour le Nouveau-Brunswick. Les Acadiens sont très fiers de leur institution, et ils font toujours pression pour que la situation progresse.

Toutefois, je ne voudrais pas que nous affirmions, comme nous l'avons fait hier devant l'autre groupe qui s'est présenté devant nous, que nous apportons simplement des précisions au texte actuel. Selon moi, et il peut y avoir divergences d'opinion, c'est un changement important.

M. Le Blanc: Sénateur, je comprends pourquoi vous en venez à cette conclusion. Personnellement, je crois que le but que nous visons est de rendre le texte plus explicite. Le choix de mots se rapporte peut-être moins au début de la phrase qu'à la fin, parce que le gouvernement du Canada ne peut pas garantir l'épanouissement total des minorités des communautés de langue officielle.

En français, le mot «épanouissement» a une portée encore plus vaste. D'après le dictionnaire, ce mot désigne le développement total d'une personne ou d'une communauté dans toutes ses possibilités, ce qui est encore plus difficile, toutes ces possibilités devant être pleinement équilibrées et en harmonie les unes avec les autres.

Il est inconcevable de penser que nous pourrions obtenir de tels résultats sous peu dans le monde où nous vivons. Par conséquent, je suppose que ces mots ont été choisis pour cette raison.

Le sénateur Bryden: Merci pour ces précisions. Je voulais que cela figure au compte rendu, parce qu'il me semble clair que les suggestions que vous proposez entraîneront un changement considérable.

La présidente: Je sens une certaine confusion ici, madame Adam. Le sénateur Gauthier a présenté la voie législative pour en venir à un résultat accepté de tous. Vous n'appuyez pas cette voie. Vous dites que vous désirez conserver le libellé actuel de l'article 41 et que vous désirez ajouter trois autres dispositions. Est-ce bien cela?

Mme Adam: Oui, c'est exact. Je ne dis pas que je n'appuie pas le projet de loi.

La présidente: Nous appuyons tous le résultat visé par la proposition du sénateur Gauthier.

Mme Adam: Le but visé est un libellé différent.

La présidente: Est-ce exact de dire que vous n'appuyez pas la modification en soi? Vous préféreriez les quatre dispositions que vous proposez.

Mme Adam: Je propose humblement ces modifications.

La présidente: Merci. Vous ne pensez que les termes utilisés par le sénateur Gauthier dans ce projet de loi soient assez clairs, n'est-ce pas?

Mme Adam: Oui, c'est essentiellement ce que je pense.

The Chairman: Would your preferred approach be to use the regulatory approach that you presented to us? The government could decide to adopt an effective regulatory framework; is that what you are suggesting?

Ms Adam: We are suggesting both are appropriate. They are not mutually exclusive. I think that they are complimentary. Perhaps Senator Gauthier would give us his reaction to those. It is not that we are against something; it is just that we are trying to improve it, make it complimentary, or add to it. I do not see it as being necessarily opposite in meaning.

The Chairman: Thank you for your attendance here this morning.

Senators, since this portion of the meeting has gone on far longer than I had anticipated and at least two members of the committee have obligations to attend elsewhere, would it be agreeable to hear the witnesses from the department on another day?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

La présidente: Préférez-vous que nous utilisions l'approche de réglementation que vous nous avez présentée? Le gouvernement pourrait décider d'adopter un cadre de réglementation applicable. C'est ce que vous suggérez?

Mme Adam: Selon nous, les deux approches sont pertinentes. Elles ne s'excluent pas mutuellement, mais sont plutôt complémentaires. Le sénateur Gauthier voudra peut-être nous faire part de son opinion à ce sujet. Nous ne sommes pas contre quoi que ce soit, nous essayons simplement d'améliorer les choses, de les rendre complètes. Je ne crois pas que cela veuille dire nécessairement le contraire.

La présidente: Nous vous remercions de vous être présentée devant nous ce matin.

Sénateurs, puisque cette partie de la réunion a été plus longue que prévue, et puisque au moins deux membres du comité ont d'autres obligations ailleurs, accepteriez-vous d'entendre les témoins du ministère un autre jour?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES

From the Office of the Commissioner of Official Languages:

Ms Dyane Adam, Commissioner;

Ms Johane Tremblay, Director, Legal Services Branch;

Mr. Jean-Claude Le Blanc, Director, Government Policy Analysis
and Liaison Branch.

TÉMOINS

Du Commissariat aux langues officielles:

Mme Dyane Adam, commissaire;

Mme Johane Tremblay, directrice des Services juridiques;

M. Jean-Claude Le Blanc, directeur de l'Analyse des politiques
gouvernementales et de la liaison.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 6, 2002

Le mercredi 6 mars 2002

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Fourth meeting on:

Quatrième réunion concernant:

Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French).

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002
(44)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:55 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pearson (7).

Other senators present: The Honourable Senators Gauthier and Grafstein (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Molly Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text cf Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section:

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

Mr. Tremblay and Mr. Newman made an opening statement and answered questions.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gauthier et Grafstein (2).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Molly Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 23 des délibérations du comité du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel:

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles.

M. Tremblay et M. Newman font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 3:55 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met to continue with our consideration of Bill S-32, to amend the Official Languages Act, fostering of English and French.

We have before us today Mr. Newman, who is the general counsel of the constitutional and administrative law section with the Department of Justice and Mr. Tremblay, who is also with the Department of Justice.

Mr. Tremblay, please proceed.

[*Translation*]

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Honourable senators, I would like to start by thanking the committee for allowing the Department of Justice to appear before you today on this important matter.

Since 1998, I am Senior Counsel of the Official Languages Law Group of the Department of Justice. This small team of specialized lawyers, most of whom are with me here today, is responsible for providing and coordinating legal opinions and advice on language rights issues under the Constitution Act, 1867, the Charter of Rights and Freedoms, the Official Languages Act, the Criminal Code, and all related legislation of a linguistic nature, be it federal, provincial or territorial.

The group is also responsible for developing and coordinating the Attorney General of Canada and the government's position in language rights cases and providing litigation support. Finally, the group participates in the implementation of the federal government's commitment to the advancement of English and French under Part VII of the Official Languages Act.

Within the Department's hierarchy, the Group reports directly to the Associate Deputy Minister, Mario Dion, who is a member of the Committee of Deputy Ministers on Official Languages and who is also the department's official languages champion.

I am accompanied by Warren Newman, General Counsel with the Constitutional Administrative Law Section. Mr. Newman will address the legislative history of language rights and will set Part VII of the Official Languages Act in its general context. He will bring to the discussion of the nature of the Government of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais) se réunit aujourd'hui à 15 h 55 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: À l'occasion de cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous poursuivons notre examen du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

Nous accueillons aujourd'hui M. Newman, qui est avocat général à la Section du droit administratif et constitutionnel du ministère de la Justice, et M. Tremblay, lui aussi du ministère de la Justice.

Monsieur Tremblay, allez-y.

[*Français*]

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, j'aimerais d'abord remercier le Comité d'accorder au ministère de la Justice l'occasion de venir témoigner sur cette importante question.

Depuis 1998, j'occupe le poste d'avocat-conseil du Groupe du droit des langues officielles au ministère de la Justice. Cette petite équipe de juristes spécialisés, dont la plupart des membres m'accompagnent aujourd'hui, est chargée de fournir des conseils juridiques au gouvernement du Canada sur toutes les questions de droits linguistiques qui découlent de la Loi constitutionnelle de 1867, de la Charte sur les droits et libertés, de la Loi sur les langues officielles, du Code criminel et de toute autre loi de nature linguistique, qu'elle soit fédérale, provinciale ou territoriale.

Le Groupe est également chargé de l'élaboration et de la coordination de la position du procureur général et du gouvernement du Canada dans les affaires linguistiques qui sont portées devant les tribunaux. Le Groupe participe à la mise en oeuvre de l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion du français et de l'anglais, tel que prévu à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Au niveau hiérarchique, le Groupe relève directement du sous-ministre délégué à la Justice, M. Mario Dion, qui siège au comité des sous-ministres responsables sur les langues officielles et qui est le champion des langues officielles du ministère de la Justice.

Je suis accompagné de Me Warren Newman, avocat général au sein de la section de droit administratif et constitutionnel. Il abordera aujourd'hui l'origine législative des droits linguistiques et situera ainsi la Partie VII de la Loi sur les langues officielles dans son contexte. Il apportera à la discussion de la nature de

Canada's commitment towards the promotion of English and French the perspective of a constitutional law expert who has worked in the area of language rights over the past several years.

If the committee allows, I will then present the position put forward by the Attorney General of Canada on the scope of Part VII of the Official Languages Act. Of course, it will be a pleasure for us to answer any questions you may have.

Before I turn the presentation over to Mr. Newman, I wish to indicate that our role as legal counsel for the Government of Canada imposes certain constraints. Thus, the legal opinions given by the Department of Justice to various federal institutions are protected by solicitor-client privilege.

I also wish to point out that it is not for us to evaluate whether the enactment of Bill S-32 is necessary or desirable. While the Minister of Justice is responsible generally for the Official Languages Act before Parliament, the Minister of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation, by federal institutions, of these commitments set out in section 41 of the Official Languages Act. It is therefore the Department of Canadian Heritage Canada that has the responsibility of elaborating the Government of Canada's position on this bill, in cooperation with our department and with Minister Dion as the minister responsible for coordinating official languages matters.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: It gives me great pleasure to appear before your committee. I have participated in the work of this committee on several occasions, and I have always been impressed by the quality of the debate.

I was privileged to work with Senator Gauthier in his capacity as joint chair of the Joint Parliamentary Committee on Official Languages, an experience I very much appreciated.

I must say that I was responsible for the development of the legislative proposals of the bill in 1988. I attended the debate in both houses and appeared before both committees that studied the new Official Languages Act.

I hasten to note that my participation makes me neither the trustee of the 1988 act nor the guardian of the legislative intent behind the statute, but I may be able to shed some useful light on the interpretation of its provisions.

I will not have time to broach all of the items covered in my brief. I have tried to provide senators with background, starting with the Official Languages Act of 1969, and covering the parliamentary resolution of 1973, the adoption of amendments to the Criminal Code regarding the language of the accused, introduced by the Minister of Justice in 1978, and the enactment of the Charter of Rights and Freedoms as well as the impact it had on the principle of equality of English and French as to their use in federal institutions.

l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion du français et de l'anglais, la perspective d'un constitutionnaliste qui oeuvre depuis plusieurs années dans le domaine des droits linguistiques.

Je présenterai ensuite les prises de position du procureur général du Canada à l'égard de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

Avant de céder la parole à Me Newman, je tiens à indiquer d'emblée que notre rôle à titre de conseiller juridique au gouvernement du Canada nous impose certaines contraintes. Comme les membres du comité le comprendront sûrement, les avis juridiques que le ministère de la Justice a émis à l'intention des institutions fédérales bénéficient du secret professionnel qui lie l'avocat à son client.

Il ne nous revient pas, à titre de conseillers juridiques, d'évaluer si l'adoption du projet de loi présenté aujourd'hui est souhaitable ou nécessaire. Alors que le ministre de la Justice assume la responsabilité générale de la Loi sur les langues officielles devant le Parlement, la responsabilité à l'égard de la coordination de la mise en oeuvre par les institutions fédérales de l'engagement prévu à l'article 41 de la Loi sur les langues officielles incombe à la ministre du Patrimoine canadien. Ce ministère assume la responsabilité de l'élaboration de la position du gouvernement à l'égard du projet de loi devant vous aujourd'hui, en collaboration avec notre ministère et avec le ministre coordonnateur des langues officielles, l'honorable Stéphane Dion.

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif, ministère de la Justice: Il me fait le plaisir de témoigner devant ce comité. J'ai déjà assisté aux travaux de ce comité à quelques reprises et j'ai toujours été impressionné par la qualité des débats.

J'ai eu la chance de travailler avec le sénateur Gauthier quand il était le coprésident du Comité mixte parlementaire sur les langues officielles. Ce fut une expérience inoubliable.

Je me dois de signaler que j'ai été le chargé du projet de la loi de 1988. J'ai préparé les propositions législatives. J'ai assisté aux débats devant les deux Chambres et devant les deux comités qui se sont penchés sur l'adoption de la nouvelle loi sur les langues officielles.

Cela ne me rend en aucune façon le fiduciaire de la loi ou le gardien de l'esprit du législateur, mais je serai en mesure d'apporter un éclairage utile à l'interprétation des dispositions la loi.

Je n'aurai pas le temps d'aborder tous les articles soulevés dans mon mémoire. J'ai essayé de préparer, à l'intention des sénateurs, une espèce de cheminement à partir de la Loi sur les langues officielles de 1969, en passant par la résolution parlementaire de 1973, l'adoption des modifications au Code criminel touchant la langue de l'accusé, présentées par le ministère de la Justice en 1978, et l'avènement de la Charte des droits et libertés ainsi que l'effet de celle-ci sur le principe d'égalité d'utilisation du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales.

The main purpose of the Official Languages Act of 1988 was to provide a better legislative framework for implementing the constitutional rights and obligations entrenched in subsections 16(1) to 20(1) of the Charter, in other words, the provisions relating to Parliament and its institutions.

In that light, the Special Committee of Deputy Ministers undertook to modernize or update the Act of 1988. The Prime Minister subsequently tasked them with implementing the recommendations.

In my brief, I provide an overview of the Official Languages Act of 1988. I did so because I think it is necessary to place section 41, the reform proposed by the Honourable Senator Gauthier and the amendments of the Commissioner of Official Languages, within the context of the act. It is very important to clearly understand the scope of the various parts of the act. I took the time to point out the links between Parts I to V of the act and sections 16 to 20 of the Charter, starting on page 6, and the fact that these parts include court remedy, with the exception of Part III, for reasons that we can discuss later. They are also protected by a primacy clause.

Parts VI and VII of the Act set out government commitments. The wording of these provisions is completely different from the wording used to create the rights and obligations under the first five parts of the act.

I want to address the nature of the commitment in Part VII of the act. I mention the nature of this commitment in one of the sections of my brief. Section 41 of the act contains a formal statement of policy on behalf of the Government of Canada. That declared policy is to advance Canada's linguistic duality to enhance the vitality and support the development of English and French linguistic minority communities. This commitment is solemn, permanent and visible.

Only a statute enacted by the Parliament of Canada could amend or modify this commitment. As you know, the Minister of Canadian Heritage is responsible for coordinating the implementation of the commitment. Section 43 of the act sets out the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage to take such measures as the Minister deems appropriate to advance the equality of status and the use of English and French in Canadian society.

This part is built on the principle of advancement of official languages that underlies subsection 16(3) of the Charter. The implementation of this commitment as well as the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage are very broad. Their realization depends not only on establishing and managing priorities and allocating funds and other available resources, but also, to a large extent, on the cooperation of many other actors, which are not all within the legislative and regulatory control of the federal government.

At the time the Official Languages Act of 1988 was introduced, certain provinces questioned the constitutional validity of Part VII, the aims of which go beyond federal legislative

La Loi sur les langues de 1988 avait comme intention principale de fournir un meilleur cadre législatif pour la mise en oeuvre des droits linguistiques, et surtout des droits et obligations constitutionnalisés par les paragraphes 16 (1) à 20 (1) de la Charte, c'est-à-dire les dispositions qui relèvent du Parlement et de ses institutions.

Dans cette optique, la modernisation de la loi ou l'actualisation de la Loi de 1988 a été abordée par le comité spécial des sous-ministres qui s'est penché sur la question, et ensuite par les trois ministres convoqués par le premier ministre pour mettre en oeuvre leurs recommandations.

Dans mon texte, je présente un survol de l'ensemble de la Loi sur les langues de 1988. Je le fais parce que je crois qu'il est nécessaire de situer l'article 41, la réforme proposée par l'honorable sénateur Gauthier et les modifications de la commissaire aux langues officielles, dans le contexte de la loi. Il est très important de bien saisir la portée des différentes Parties de la loi. J'ai pris la peine de signaler les liens entre les Parties I à V de la loi aux articles 16 à 20 de la Charte, aux pages 6 et suivantes, et le fait que ces parties sont assorties d'un recours judiciaire, sauf la Partie III, pour des raisons que nous pourrions aborder plus tard. Elles bénéficient aussi d'une clause de primauté.

Quant aux Parties VI et VII de la loi, ces Parties renferment des engagements de la part du gouvernement. Le libellé de ces dispositions est tout à fait différent de celui qu'on emploie lorsqu'on veut créer des droits et obligations en vertu des cinq premières Parties de la loi.

Je vais aborder la nature de l'engagement de la Partie VII de la loi. Je mentionne d'ailleurs dans une rubrique la nature de cet engagement. L'article 41 de la Loi renferme un énoncé d'orientation formel de la part du gouvernement. Il s'agit de promouvoir la dualité linguistique du pays, de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés minoritaires francophones et anglophones. Cette orientation est solennelle, permanente et visible.

Seule une loi adoptée par le Parlement pourrait modifier cet engagement. Comme vous le savez déjà, la mise en oeuvre de l'engagement est assurée par un mécanisme de coordination qui relève d'abord du ministre du Patrimoine canadien. Ce ministre a une mission particulière contenue à l'article 43. Le ministre doit prendre les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression de l'égalité du statut de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Cette partie s'inspire du principe de progression des langues officielles renfermé à l'article 16 (3) de la Charte. La mise en oeuvre de cet engagement et la mission particulière du ministre du Patrimoine canadien sont assez vastes. Leur réalisation dépend non seulement de l'établissement et de la gestion des priorités, et de la répartition des fonds et autres ressources disponibles, mais également de la collaboration de plusieurs autres intervenants, qui ne relèvent pas toujours du contrôle législatif et réglementaire fédéral.

Au moment de la présentation de la Loi sur les langues officielles de 1988, certaines provinces se sont interrogées sur la validité constitutionnelle de la Partie VII, parce que les objectifs

jurisdiction. These provinces were reassured as to the validity of Part VII by the fact that it is based on the federal spending power, and because this part of the act is not regulatory, but rather, program-oriented in nature. By way of analogy, I point out — when I prepared my brief for February 21, this was a rather minor matter that has been talked about a great deal since, that section 46 of the Constitution Act, 1982, covers the commitment of the Parliament of Canada and the federal government as well as the provinces with respect to equalization.

I also point out that, in the view of many legal scholars, the commitment is probably not justiciable. Moreover, the Honourable Senator Beaudoin, in his excellent book on federalism in Canada, states that the court may say that the federal government must commit, but it cannot determine the amounts to be spent. That would mean getting involved in the parliamentary sphere with respect to the constitutional commitment.

For my part, I express no view herein as to the scope or possible application of the latter constitutional commitment. I mention it only to demonstrate that a commitment is not necessarily of the same order as a justiciable right or duty.

The first five parts of the Official Languages Act are drafted in terms of legal rights and obligations that are, for the most part, tangible and precise, and thus more properly susceptible of judicial review and control. Part VII, on the other hand, deals with a broad and permanent government policy, the implementation of which requires the input of many actors within federal institutions and Canadian society at large.

The courts are little inclined to conduct a fastidious exercise of second-guessing political decisions allocating resources, as long as decision-makers act reasonably, in accordance with the values that underlie our Constitution.

In administrative law, these matters turn not so much on the question of justiciability per se but more on the appropriate degree of difference to be accorded by the courts to governmental decision-makers. The Supreme Court has adopted a pragmatic and functional approach to determining the appropriate standard of judicial review in a given case.

In the *Pushpanatan* case, Mr. Justice Bastarache made some observations which appear to me to be particularly apposite when one examines the type of decision-making contemplated by Part VII of the Official Languages Act. The following excerpt is on page 11 of my brief:

Where the purposes of the statute and of the decision-maker are conceived not primarily in terms of establishing rights between parties, or as entitlements, but rather as a delicate balancing of different constituencies, then the appropriateness of court supervision diminishes.

Mention is also made of certain polycentric policy considerations which involve a large number of interlocking and interacting interests and considerations.

dépassent largement les champs de compétence législative fédérale. Ces provinces ont été rassurées par le fait que cette Partie de la loi est fondée sur le pouvoir fédéral de dépenser, et parce que la Partie VII n'est pas de nature réglementaire mais plutôt de nature « programmatrice ». Par analogie, je soulève — lorsque j'avais écrit mon document pour le 21 février, c'était une question tout à fait anodine et il a coulé beaucoup d'encre depuis lors — que l'article 46 de la Loi constitutionnelle de 1982 touche l'engagement du Parlement et du gouvernement fédéral ainsi que des provinces quant à la péréquation.

Je souligne tout simplement que, de l'avis de plusieurs juristes, cet engagement n'est probablement pas justiciable. D'ailleurs, l'honorable sénateur Beaudoin, dans son excellent ouvrage sur le fédéralisme au Canada, a mentionné que la cour pourrait dire que le fédéral doit s'engager mais elle ne peut se prononcer sur les sommes dépensées. Ce serait intervenir dans la sphère parlementaire et ce, par rapport à l'engagement constitutionnalisé.

Je n'exprime aucun avis sur la portée éventuelle de cet engagement, mais je le mentionne pour démontrer que l'engagement n'est pas nécessairement du même ordre qu'une obligation, un droit justiciable.

Les cinq premières parties de la Loi sur les langues spéciales sont rédigées en fonction de droits et obligations concrets et précis, davantage susceptibles de vérification et de contrôle par un tribunal. La Partie VII, par contre, vise une orientation gouvernementale vaste et permanente, dont la mise en oeuvre doit mettre en contribution plusieurs intervenants.

Les tribunaux sont plus enclins à exercer un contrôle judiciaire minutieux sur les décisions politiques de répartition de ressources, en autant que les décideurs agissent de façon raisonnable, conformément aux valeurs qui sous-tendent notre constitution.

En droit administratif, cela soulève moins les questions de la « justiciabilité » que du degré approprié de retenue judiciaire face aux décisions prises par les acteurs gouvernementaux. La Cour suprême a adopté une démarche pragmatique et fonctionnelle en ce qui concerne la détermination du nombre du contrôle judiciaire approprié.

Dans l'arrêt *Pushpanatan*, le juge Bastarache a fait certaines observations qui semblent très pertinentes lorsqu'on examine le genre de décisions visées par la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Le passage suivant apparaît à la page 11 de mon texte:

Lorsque les objectifs de la loi et du décideur sont définis non pas comme consistant à établir les droits des parties ou ce qui leur revient de droit, mais bien à réaliser un équilibre délicat entre divers intérêts, alors l'opportunité d'une supervision judiciaire diminue.

On mentionne certaines questions politiques dites polycentriques qui font intervenir un grand nombre de considérations et d'intérêts entremêlés et interdépendants.

According to Mr. Justice Bastarache, while judicial procedure is premised on a bipolar opposition of parties and interests, some problems require the consideration of numerous interests simultaneously, to concurrently balance benefits and costs for many different parties.

I know that this jurisprudence deals first and foremost with administrative decisions and decisions of administrative tribunals mandated to control them. I am aware that the Commissioner of Official Languages is not, of course, an administrative tribunal but rather an ombudsman, with functions including: to investigate, to report and to recommend.

Moreover, I quote an excerpt from one of the commissioner's annual reports which makes a distinction between the role of the commissioner as an ombudsman and the role of a tribunal which is much more formal. I feel that the unique and flexible and functions of the Commissioner of Official Languages would appear to be particularly apt for the investigation and resolution of issues related to the implementation by federal ministers of broad governmental policy commitments dealing with the advancement of official languages in Canadian society, as set out in Part VII of the Official Languages Act.

To conclude, I want to address certain questions that came to mind when we tried to understand the legislative intent. If Parliament had wanted to create an obligation or a right, why did it not word the act that way? In Parts IV and V, for example, the words "it is the duty of federal institutions" or "it is the duty of the Government of Canada" were used at least 14 times.

Why did it insist on using the term "commitment"?

Moreover, why did Parliament not simply add Part VII to the list of parts of the act covered by court remedy? Why did the Right Honourable Ramon John Hnatyshyn, when he was Minister of Justice and during his testimony, all the times he appeared before committee — and he did so several times, including before the Special Senate Committee — never treat Part VII that way? These are questions that need to be asked, and I must add that to claim that Parliament had, by some oversight, forgotten to clarify the judicially enforceable scope of section 41 of the act appears to me to distort the true intention of Parliament at the time of the enactment of the act. This intention is evident from the scheme of the act itself and its legislative history. For the same reasons, to argue that the position of the Department of Justice and the Attorney General of Canada as respects the scope of section 41 is a "minimalist" one seems to me to deform the accuracy of this position.

This is not to say that Part VII is but a pious wish, an empty shell. Such disparaging expressions tend to miss the point about the real significance of Part VII.

Part VII is eminently "political" in the most noble sense of the term. It reflects the solemn and perennial policy commitment of the Government of Canada. It is a policy infused with a vision of our country that aims to pass on the vibrant and flourishing heritage of our two official language communities to our children

Selon le juge Bastarache, la procédure des tribunaux judiciaires repose fondamentalement sur l'opposition bipolaire des parties et des intérêts, tandis que certains problèmes de nature politique exigent la prise en compte de nombreux intérêts, simultanément, de nature à assurer un équilibre entre les coûts et les bénéfices pour de nombreuses parties distinctes.

Je sais que cette jurisprudence touche d'abord et avant tout des décisions administratives et des décisions des tribunaux administratifs appelés à contrôler les premières. Je suis conscient que la commissaire aux langues officielles n'est pas un tribunal administratif mais plutôt un ombudsman, et que ses fonctions sont celles de faire enquête, de faire rapport et de faire des recommandations.

Je cite d'ailleurs un passage tiré d'un des rapports annuels de la commissaire, qui fait la distinction entre le rôle de la commissaire comme ombudsman et le rôle du tribunal qui est beaucoup plus formel. J'estime que le rôle unique et les fonctions plutôt souples de la commissaire aux langues officielles semblent être très adaptés à l'enquête et à la résolution des questions relatives à la mise en œuvre par des ministres fédéraux, des engagements gouvernementaux vastes ayant trait à la politique de progression des langues officielles visées par la Partie VII de la loi.

Pour terminer, j'aborderai certaines questions qui me sont venues à l'esprit au moment où on essayait de décortiquer l'intention du législateur. Si on avait voulu créer une obligation ou un droit, pourquoi n'aurait-on pas formulé la loi ainsi? Dans les Parties IV et V, par exemple, on a au moins à 14 reprises utilisé la terminologie suivante: «il incombe aux institutions fédérales» ou «il incombe au gouvernement fédéral».

Pourquoi s'est-on obstiné à utiliser le terme «engagement»?

Et de plus, pourquoi n'aurait-on pas tout simplement ajouté la Partie VII à la liste des autres parties visées par le recours judiciaire? Pourquoi le Très honorable Ramon John Hnatyshyn, lorsqu'il était ministre de la Justice et lors de son témoignage, dans toutes les comparutions qu'il a faites — et il en a faites plusieurs, y compris devant le Comité spécial du Sénat —, n'avait-il jamais traité de la Partie VII de cette manière? Ce sont des questions qu'on peut se poser, et je me dois d'ajouter que de prétendre que le Parlement a par mégarde oublié de clarifier la portée exécutoire de l'article 41 me semble dénaturer la véritable intention du Parlement au moment de l'adoption de la loi. Cette intention se dégage autant de l'économie de la loi elle-même que de son historique législatif. De même, soutenir que la prise de position du ministère de la Justice et du procureur général du Canada quant à la portée de l'article 41 constitue une position dite «minimaliste», me semble déformer la justesse de cette position.

Cela ne veut pas dire que la Partie VII n'est qu'un voeu pieux, une coquille vide. Les commentaires de ce genre tendent à déconsidérer l'importance réelle de la Partie VII.

La Partie VII est éminemment «politique», au sens le plus noble du terme. Elle renferme l'orientation politique, solennelle et permanente du gouvernement: une orientation empreinte d'une vision de notre pays qui léguera l'héritage vivant de nos deux grandes collectivités linguistiques à nos enfants et aux enfants de

and to our children's children. As the Honorable Senator Gauthier stated eloquently: "When one commits oneself, one keeps one's word". It is the responsibility of the members of both Houses of Parliament to ensure the respect of this commitment through the reporting and oversight mechanisms in the act.

Part VII is an integral part of the act. It binds the government. Under section 44 of the act, the Minister of Canadian Heritage must submit an annual report to Parliament. Under section 88, Parliament must designate a committee to receive the reports and monitor administration of the act.

Under section 56, it is the duty of the Commissioner of Official Languages to take all actions and measures to ensure compliance with the spirit of the act and the intent of the legislator in the administration of the affairs of federal institutions, including the advancement of English and French in Canadian society. The commissioner is empowered to conduct investigations concerning the implementation of Part VII, either on her own initiative or pursuant to complaints, and to report and make recommendations.

The powers of Parliament, of its senior official and agent, the Commissioner of Official Languages, and of the parliamentary committee, to monitor compliance with Part VII and the commitment of the federal government as regards linguistic duality in Canada, are far from negligible. Chief Justice Dickson of the Supreme Court of Canada had the following to say about similar reporting powers in the *Auditor General* case in 1989:

... in the circumstances, a political remedy of this nature is an adequate alternative remedy. The Auditor General is acting on Parliament's behalf carrying out a quite essentially parliamentary function, namely, oversight of executive spending...

... Where Parliament had indicated in the Auditor General Act that it wishes its own servant to report to it [...], it would not be appropriate for this Court to consider granting remedies ...

The adequacy of the s.7(1)(b) remedy must not be underestimated.

A report by the Auditor General to the House of Commons brings the matter to public attention. It is open to the opposition in Parliament to make the issue part of the public debate and the public's assessment will also weigh in the balance. Thus, the remedy has an important role to play in strengthening Parliament's control over the executive, in the opinion of Chief Justice Dickson.

In conclusion, Part VII reflects the commitment of the Government of Canada to the promotion of linguistic duality, a fundamental characteristic of our country. It also provides a better legislative framework for the programs of the Department of Canadian Heritage. The effective implementation of the

nos enfants. Comme le sénateur Gauthier l'a dit de façon éloquente: «Lorsqu'on s'engage, on tient parole». Il est du devoir des représentants des deux Chambres du Parlement de veiller au respect de cet engagement par l'entremise des mécanismes de rapport et de surveillance qui font partie de la loi elle-même.

La Partie VII constitue une partie intégrante de la loi. Elle lie le gouvernement. En vertu de l'article 44 de la loi, le ministre du Patrimoine canadien doit déposer un rapport annuel au Parlement. En vertu de l'article 88, le Parlement doit désigner un comité pour recevoir ces rapports et pour suivre l'application de la loi.

En vertu de l'article 56, il incombe à la commissaire aux langues officielles de prendre toutes les mesures visant à faire respecter l'esprit de la loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, dont la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne. La commissaire est autorisée à mener des enquêtes par rapport à la mise en œuvre de la Partie VII, soit de sa propre initiative, soit à la suite des plaintes, et à présenter ses rapports et recommandations.

Les pouvoirs dont disposent le Parlement et son haut fonctionnaire et mandataire, la commissionnaire aux langues officielles ainsi que son comité parlementaire, pour veiller au respect de la Partie VII et de l'engagement du gouvernement fédéral envers la dualité linguistique canadienne, sont donc loin d'être négligeables. Voici ce que le juge en chef Dickson de la Cour suprême du Canada a dit dans l'affaire du *Vérificateur général* en 1989 à propos de certains pouvoirs de recommandations et de rapports semblables:

[...] dans les circonstances, un recours politique de cette nature constitue un recours approprié. Le vérificateur général agit au nom du Parlement dans l'exercice d'une fonction essentiellement parlementaire, à savoir la surveillance des dépenses de l'exécutif [...]

[...] Étant donné que le Parlement a indiqué dans la Loi sur le vérificateur général qu'il souhaitait que son propre préposé lui fasse rapport [...], il ne serait pas opportun que cette Cour envisage d'accorder réparation [...]

Le caractère approprié du recours fondé sur l'al.7(1)b) ne doit pas être sous-estimé.

Dans son rapport à la Chambre, le vérificateur général porte l'affaire à l'intention du public. L'Opposition est libre d'en faire un objet de débat et l'évaluation de l'opinion publique pèse dans la balance également. Le recours joue donc, selon le juge en chef Dickson, un rôle important, renforçant le rôle du Parlement sur l'exécutif.

En conclusion, la Partie VII vise à souligner l'engagement du gouvernement fédéral envers la promotion de la dualité linguistique, une caractéristique fondamentale de notre pays. Elle vise également à fournir un meilleur cadre législatif pour les programmes du ministère du Patrimoine canadien. La mise en

Official Languages Act rests upon a delicate balance between governmental action and administrative, parliamentary and judicial recourse.

Mr. Tremblay: The work of this committee has focused to a large extent on the interpretation of section 16 of the Charter. As a result, I feel that it is appropriate to provide some clarification as to the position of the Attorney General of Canada on subsection 16(1) and (3) of the Charter.

Part VII of the Official Languages Act is an illustration of the principle of advancement of equality of status or use of English and French through legislative means provided for in subsection 16(3) of the Charter. What exactly does this commitment mean legally and practically speaking? In its intervenor's factum in the Montfort Hospital case, a well-known file, the Attorney General of Canada argued that this principle enunciates a very significant rule of constitutional interpretation. Subsection 16(3) provides that nothing in this Charter limits the authority of Parliament or a legislature to advance the equality of status or use of English and French.

A number of people seem to confuse subsection 16(1), which affirms the principle of the substantive equality of existing language rights, and subsection 16(3) of the Charter. Let us set the record straight! In *Beaulac*, the Supreme Court confirmed that the scope of subsection 16(1) of the Charter is distinct from that of subsection 16(3):

The idea that s. 16(3) of the Charter, which has formalized the notion of advancement of the objective of equality of the official languages of Canada in the *Jones* case, supra, limits the scope of s. 16(1) must also be rejected.

The two provisions have distinct meaning.

In the same case, Justice Bastarache indicated that the application of the principle of advancement is illustrated by the enactment of the Official Languages Act of 1988, which goes beyond the constitutional requirements. What is the substance of this principle? *Beaulac* shows us that the principle of advancement of English and French, which was firmly expressed by the Supreme Court of Canada in 1975, in *Jones*, recognizes that constitutional guarantees build floors for language rights, not ceilings.

[English]

Some have argued, before this committee and elsewhere, that this principle creates a constitutional duty on the part of governments to constantly and progressively do more and to add to the bundle of rights already granted by the Constitution and the Official Languages Act. Recently, in the *Monifort Hospital* case, the Court of Appeal of Ontario dealt with similar arguments. The court confirmed that subsection 16(3) of the Charter rests on the principle established in *Jones* that the Constitution sets a floor, not a ceiling. It went on to add:

oeuvre efficace de la loi repose sur un équilibre délicat entre l'action gouvernementale et les recours administratif, parlementaire et judiciaire.

M. Tremblay: Il a été largement question de l'interprétation de l'article 16 de la Charte durant les travaux de ce comité. Par conséquent, je considère qu'il est approprié d'offrir quelques précisions quant à la position du procureur général du Canada à l'égard des paragraphes (1) et (3) de l'article 16 de la Charte.

D'emblée, on peut dire que la Partie VII de la Loi sur les langues officielles est une manifestation du principe de progression vers l'égalité du statut des deux langues officielles par voie législative, un principe confirmé au paragraphe 16(3) de la Charte. Que signifie exactement, aux niveaux juridique et pratique, cet engagement? Dans son mémoire d'intervention dans le dossier de l'Hôpital Montfort, un dossier bien connu, le procureur général du Canada a plaidé que ce principe de la progression énonce une règle d'interprétation très importante. Le paragraphe 16(3) prévoit que la présente Charte ne limite pas le pouvoir du Parlement et des législatures de favoriser la progression vers l'égalité de statut de l'usage du français et de l'anglais.

Plusieurs intervenants semblent confondre le paragraphe 16(1) confirmant le principe de l'égalité réelle des droits linguistiques existants et le paragraphe 16(3) de la Charte. Mettons les choses au clair! Dans l'arrêt *Beaulac*, la Cour suprême a confirmé que les paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte ont une portée distincte:

L'idée que le par. 16(3) de la Charte, qui a officialisé la notion de progression vers l'égalité des langues officielles du Canada exprimée dans l'arrêt *Jones*, limite la portée du par. 16(1) doit également être rejetée.

Ce sont deux dispositions à teneur distincte.

Dans la même affaire, le juge Bastarache a indiqué que l'application du principe de la progression est illustré par l'adoption de la Loi sur les langues officielles de 1988 qui, elle, va au-delà des exigences constitutionnelles. Quel est donc le contenu de ce principe? L'arrêt *Beaulac* nous indique le principe de la progression du français et de l'anglais, qui a été énoncé pour la première fois par la Cour suprême du Canada en 1975, dans l'affaire *Jones*, et qui reconnaît que les garanties qui sont expressément prévues par la Constitution créent des seuils et des minimums aux droits linguistiques, mais non pas des plafonds.

[Traduction]

Certains ont soutenu, à ce comité et ailleurs, que ce principe entraînait pour le gouvernement le devoir constitutionnel d'en faire toujours et progressivement plus pour étoffer l'ensemble des droits déjà octroyés en vertu de la Constitution et de la Loi sur les langues officielles. Récemment, dans l'affaire *Hôpital Monifort*, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné ce genre d'argumentation. Cette cour a confirmé que le paragraphe 16(3) de la Charte repose sur le principe établi dans l'arrêt *Jones* selon lequel la Constitution garantit un seuil et non un plafond. Le juge ajoutait:

However, it seems to us undeniable that the effect of this decision is to protect, not constitutionalize, measures to advance linguistic equality. The operative legal effect of s. 16(3) is determined and limited by its opening words ... Section 16(3) is not a rights-conferring provision. It is, rather a provision designed to shield from attack government action that would otherwise contravene s. 13 of the Charter or exceed legislative authority.

To summarize the state of the law as to the scope and effect of subsection 16(3) of the Charter, we can say that it provides a rule of constitutional interpretation, that it allows the legislator to take additional measures to those already provided in the Constitution. It does not, however, create a duty to take such additional measures nor does it constitutionalize any measures taken in furtherance of its purpose. Nevertheless, Part VII of the Official Languages Act is a legislative measure adopted in the spirit of section 16(3)

Turning now to the matter more directly at issue before this committee — that is, the scope and interpretation of Part VII of the Official Languages Act — the Attorney General of Canada put forth his position with respect to the interpretation of Part VII in the *Contraventions Act* case. This is part, therefore, of the public record.

According to the Attorney General of Canada in his pleadings in that case, Part VII is the solemn declaration of the federal government's general commitment to enhance the vitality and support the development of English and French minority communities as well as to foster the full recognition of English and French in Canadian society.

Part VII of the Official Languages Act seeks to provide a legislative framework for the federal government's Official Languages Program to fully realize one of the purposes of the Official Languages Act of 1998, as stated in subsection 2(b) of the Official Languages Act. That is to "support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the status and use of the English and French languages within Canadian society."

This, as Mr. Newman has previously stated, is essentially a commitment of a political nature. The governmental agencies thus are granted a broad discretion as to the choice of measures taken to meet this commitment by the federal government.

[Translation]

The declaratory rather than mandatory nature of this part arises from the fact that this part does not give rise to a remedy under Part X of the Official Languages Act and that, unlike other provisions of the Official Languages Act that are clearly written in mandatory terms, it does not have primacy over other federal acts or regulations.

Il nous semble cependant indéniable que l'effet de cette disposition est de protéger, et non pas de constitutionnaliser, les mesures prises pour faire avancer l'égalité linguistique. La portée juridique effective du paragraphe 16(3) en est déterminée et limitée par les premiers mots [...] Le paragraphe 16(3) n'est pas attributif de droit. Il s'agit plutôt d'une disposition destinée à prévenir toute contestation d'une action gouvernementale qui sinon contreviendrait à l'article 15 ou outrepasserait les pouvoirs législatifs d'un palier de gouvernement.

Pour résumer l'état du droit concernant la portée et l'effet du paragraphe 16(3) de la Charte, on peut dire qu'il prévoit une règle d'interprétation constitutionnelle, qu'il permet au législateur de prendre des mesures qui viennent compléter celles qui figurent déjà dans la Constitution. Toutefois, il ne crée pas le devoir de prendre ces mesures additionnelles pas plus qu'il ne constitutionnalise les mesures prises à cette fin. Néanmoins, la Partie VII de la Loi sur les langues officielles est une mesure législative adoptée dans l'esprit du paragraphe 16(3).

Pour en venir maintenant à la question qui intéresse plus particulièrement ce comité — c'est-à-dire la portée et l'interprétation de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles — le procureur général du Canada a exposé sa position concernant l'interprétation de la Partie VII dans l'affaire de la *Loi sur les contraventions*. Ceci est donc du domaine public.

D'après le procureur général du Canada, lorsqu'il a plaidé cette affaire, la Partie VII est une déclaration solennelle du gouvernement fédéral de son engagement général à favoriser l'épanouissement et le développement des minorités francophones et anglophones et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

La Partie VII de la Loi sur les langues officielles vise à donner un cadre législatif au Programme des langues officielles du gouvernement fédéral pour ainsi permettre de réaliser pleinement l'un des objets de la Loi de 1998 sur les langues officielles, tel qu'énoncé à l'alinéa 2b) de la Loi sur les langues officielles, soit: «b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais».

Il s'agit essentiellement, comme l'a dit M. Newman, d'un engagement de nature politique. Les organes du gouvernement jouissent d'ailleurs d'une très grande discrétion dans le choix des mesures à prendre pour répondre à cet engagement du gouvernement fédéral.

[Français]

L'aspect déclaratoire plutôt qu'exécutoire de cette partie apparaît du fait que cette partie de la loi ne donne pas droit à un recours en vertu de la Partie X de la Loi sur les langues officielles, et qu'elle ne bénéficie pas de la primauté sur les lois et règlements fédéraux comme d'autres dispositions de la Loi sur les langues officielles, qui sont clairement rédigées en des termes exécutoires.

Consequently, the Attorney General of Canada indicated that this part of the act, as opposed to other parts of the act, should be deemed to have a moral or political effect rather than a legal effect because it enshrines a general commitment by the federal government, unlike the other parts of the act which create rights and obligations in the strict sense of these terms.

For example, section 6 of the Official Languages Act stipulates that "all acts of Parliament shall be enacted, printed and published in both official languages."

Section 21 provides that "any member of the public in Canada has the right to communicate with and to receive available services from federal institutions..."

Subsection 35(1) states that "every federal institution has the duty to ensure..."

Those are the three types of statutory language used to create obligations under the Official Languages Act.

As Part VII creates a discretionary power, the Attorney General of Canada argued that the court should refrain from judicially reviewing its exercise. Justice Blais of the Federal Court Trial Division issued his judgment on March 23, 2001. With regard to Part VII of the Official Languages Act, he indicated that subsection 77(1) of the Official Languages Act, which provides a court remedy for a breach of the act, does not refer to Part VII:

This deliberate omission on the part of Parliament leads to the conclusion that subsection 77(1) does not allow for an application to be made to the courts for a violation of Part VII of the Official Languages Act.

Second, despite the broad investigative powers granted to the Commissioner of Official Languages:

It seems clear that the court remedies provided by Parliament in subsection 77(1) of the Official Languages Act are much narrower.

Third, the Federal Court cannot intervene, in an application brought by the commissioner under paragraph 78(1)(a) of the Official Languages Act, in respect of alleged violations of Part VII of the Official Languages Act. Justice Blais did note, as highlighted by Senator Joyal:

On the other hand, it should be noted that the Federal Court of Appeal held in *Devinat*, supra, that applications may still be brought under section 18.1 of the Federal Court Act in respect of breaches of the parts of the Official Languages Act that are not referred to in subsection 77(1) of the Official Languages Act.

[English]

The Chairman: May I ask you to slow down? The translators are having quite a bit of difficulty keeping up with you.

Par conséquent, le procureur général du Canada a indiqué qu'on devrait donner à cette partie de la loi une valeur morale ou politique plutôt que juridique, par opposition aux autres parties de la loi, en ce que cette partie de la loi enchâsse un engagement général du gouvernement fédéral, par opposition aux autres parties de la loi qui créent des droits et des obligations au sens strict de ces termes.

À titre d'exemples, l'article 6 de la Loi sur les langues officielles stipule que «les lois du Parlement sont adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues officielles». En anglais: «... shall be enacted, printed and published.»

L'article 21 prévoit que «le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services [...]» En anglais: «... has the right to communicate ...»

Le paragraphe 35(1) indique qu'il «incombe aux institutions fédérales [...]» En anglais: «... has the duty to ensure ...»

Ce sont là les trois modèles de langage législatif qui ont été utilisés pour créer des obligations dans le texte de la Loi sur les langues officielles.

S'agissant de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, le procureur général du Canada a plaidé que la Cour devrait s'abstenir d'en contrôler l'exercice. Le juge Blais de la division de première instance de la Cour fédérale a rendu son jugement le 23 mars dernier. À l'égard de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, il a indiqué que le paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles, qui établit le recours judiciaire pour une violation de cette loi, ne fait aucune référence à la Partie VII:

Cette omission délibérée de la part du législateur mène à conclure que le paragraphe 77(1) ne permet pas un recours devant les tribunaux pour une violation de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

Deuxièmement, malgré les vastes pouvoirs d'enquête de la commissaire aux langues officielles:

Il apparaît clair que le législateur a prévu des recours judiciaires beaucoup plus étroits qu'au paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles.

Troisièmement, la Cour fédérale ne peut sanctionner un manquement à la Partie VII, s'il existe, à partir d'un recours intenté par la Commissaire en vertu de l'alinéa 78(1)a) de la Loi. Le juge Blais a noté, comme l'a souligné le sénateur Joyal:

Il importe de mentionner, par contre, que la Cour fédérale a statué dans *Devinat* que les recours en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale sont toujours disponibles pour des manquements aux parties de la Loi sur les langues officielles non prévues au paragraphe 77(1) de la Loi sur les langues officielles.

[Traduction]

La présidente: Auriez-vous l'obligeance de ralentir? Les interprètes ont du mal à vous suivre.

[Translation]

Mr. Tremblay: Justice Blais indicates:

I need not revisit that issue in this case, except to say that the applicant has chosen to use only the procedures set out in paragraph 78(1)(a) of the Official Languages Act and it is therefore in that regard that I must make my decision.

To complete your information, I must point out that section 20 of the Official Languages Act provides that all final decisions of federal courts “shall be made available” to the public simultaneously in specified circumstances or, otherwise, “shall be issued” first in one official language and then, at the earliest possible time, in the other.

In contrast to Part VII, section 20 of the Official Languages Act creates rights and obligations that the Federal Court has sanctioned in *Devinat*.

This does not mean that Part VII has no content or does not bind the government. In fact, it is incumbent on each federal institution to consider how and by which means it can best contribute to the attainment of this objective. These same institutions may have to justify their decisions — the act provides the mechanism to ensure that Parliament has the information it requires to exercise its powers of oversight.

[English]

Before closing, it is important to note that the Department of Justice, like all federal institutions, has a duty and the obligation to respect the rights provided in the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as in the Official Languages Act. The department takes all necessary measures to ensure respect among others for the requirements of bilingual legislation, for the rights of Canadians to use either English or French before federal courts and in criminal proceedings, for the right of the public to services from our department in either official language, as well as for the right of its employees to work in English and French in designated regions.

As to the positions taken by the Attorney General of Canada before the courts, our professional ethics as well as the Department of Justice Act require that we put forth the legal arguments that we believe reflect the state of the law in light of the constitutional and legislative texts and the case law.

When this is possible, our interventions in support of the arguments put forth by language minorities are numerous. I have brought copies as examples of our interventions in the *Monifort Hospital* case and in the *Arsenault-Cameron* case before the Supreme Court of Canada. These are among many examples of

[Français]

M. Tremblay: Le juge Blais indique:

Je n'ai pas à y revenir en l'espèce, sauf pour préciser que la partie demanderesse a choisi de n'utiliser que les recours en vertu de l'alinéa 78(1)a) de la Loi sur les langues officielles, et c'est donc à ce sujet que je dois rendre ma décision.

Pour compléter les informations dont vous disposez, il faut souligner que l'article 20 de la Loi sur les langues officielles prévoit que les décisions définitives des tribunaux fédéraux sont simultanément mises à la disposition du public dans certaines circonstances et, autrement, sont d'abord rendues dans une langue puis traduites dans l'autre dans les meilleurs délais — en anglais: «shall be made available.»

Il faut souligner, toutefois, que par contraste avec la Partie VII, l'article 20 de la Loi sur les langues officielles crée des droits et des obligations, et ce sont des droits et des obligations que la Cour fédérale d'appel a sanctionnés dans l'affaire *Devinat*.

Cela ne signifie pas que la Partie VII n'a aucun contenu ou ne lie pas le gouvernement. De fait, il revient à chaque institution fédérale de considérer comment et par quels moyens contribuer à l'atteinte de ces objectifs. Ces mêmes institutions peuvent devoir justifier leurs décisions. La loi prévoit d'ailleurs les mécanismes pour s'assurer que le Parlement détient l'information nécessaire à l'exercice de son pouvoir de contrôle.

[Traduction]

Avant de clore cette présentation, je crois qu'il est important de souligner que le ministère de la Justice, comme toutes les institutions fédérales, a le devoir et l'obligation de respecter les droits linguistiques prévus dans la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la Loi sur les langues officielles. Le ministère prend toutes les mesures nécessaires à cet égard et s'assure de respecter, notamment, les exigences de bilinguisme législatif, le droit des Canadiens et Canadiennes d'employer l'une ou l'autre langue officielle devant les tribunaux fédéraux et dans les poursuites criminelles intentées par le procureur général du Canada, le droit du public à recevoir les services du ministère dans l'une ou l'autre des langues officielles, de même que celui de ses employés de travailler en anglais ou en français dans les régions désignées.

Quant aux positions qu'adopte le procureur général du Canada devant les tribunaux, notre devoir éthique professionnel, de même que la Loi sur le ministère de la Justice, nous imposent le devoir de mettre de l'avant la position que nous croyons refléter l'état du droit, à la lumière des textes constitutionnels et législatifs et de la jurisprudence.

Lorsque cela s'y prête, nos interventions à l'appui des prétentions des minorités linguistiques sont nombreuses et j'ai apporté avec moi, à titre d'exemples, des copies de nos mémoires d'intervention devant la Cour suprême du Canada dans les récents dossiers *Arsenault-Cameron* et *Hôpital Monifort*. Il s'agit

what were received as positive interventions by the Attorney General of Canada.

There will always be differences of opinion as to the correct interpretation to give to constitutional and legislative texts. These differences are in no way attributable to bad faith on the part of governments or of the minority groups, for that matter. In a free and democratic society such differences of opinion are resolved by the courts.

Beyond the obligation set out in the Charter and the Official Languages Act, the Department of Justice, in cooperation with the Minister of Canadian Heritage, fully participates in the implementation of the federal government's commitment under Part VII.

[Translation]

This commitment manifests itself in many different ways, as is demonstrated by the department's action plans. I have included a document that was not in your previous documentation, which lists the serious, formal steps the Department of Justice has taken to meet that commitment.

It is important to understand that the administration of justice is largely under provincial jurisdiction. As a result, the efforts undertaken by the Department of Justice to advance English and French in the administration of justice must rely on provincial cooperation, and the Department of Justice of Canada cannot act unilaterally.

Various proposals that seek to improve access to justice in both official languages have been put to this committee. I can assure the committee that the department has studied these various proposals and recommendations. Our recommendations will be considered in the context of Minister Dion's action plan, which you are anxiously awaiting.

Senator Beaudoin: I have read your documents with great interest. They are very well done; good work! But there is something that bothers me. The legislator never wastes his breath. Sometimes he speaks very clearly, sometimes he is more vague, but he is there to legislate.

Take section 36, which provides for the entrenchment of equalization in the Constitution. The courts will obviously never tell the Government of Canada how much it has to spend. The same goes for section 41. The federal government has to make a commitment. The court may say it is mandatory, in that the Government of Canada and the provinces must agree on an equalization mechanism. Section 41 provides, in my opinion, quite clearly — I know it is debatable — that Parliament, the government, must commit itself.

de nombreux exemples de ce qui a été considéré comme des interventions positives de la part du procureur général du Canada.

Il y aura toujours des divergences d'opinions quant à l'interprétation à donner aux textes constitutionnels et aux lois; l'existence de ces divergences n'est nullement signe de mauvaise foi de la part des gouvernements, ni des groupes revendicateurs. C'est d'ailleurs pour cela que les tribunaux ont la lourde charge de régler ces divergences d'opinions dans une société libre et démocratique.

Au-delà des obligations que lui imposent la Charte et la Loi sur les langues officielles, le ministère de la Justice du Canada, en consultation et en collaboration avec la ministre du Patrimoine canadien, participe pleinement à la mise en oeuvre de l'engagement du gouvernement fédéral en vertu de la Partie VII.

[Français]

Cet engagement se manifeste de plusieurs façons, comme en font foi les plans d'action élaborés par le ministère. J'ai inclus un document qui n'était pas dans votre documentation antérieurement, qui fait état des mesures sérieuses et rigoureuses adoptées par le ministère de la Justice à l'égard de la mise en oeuvre de cet engagement.

Il faut bien comprendre que l'administration de la justice est un champ de compétence largement provincial. Par conséquent, le ministère de la Justice du Canada doit miser sur la collaboration des provinces dans ses efforts de promotion du français et de l'anglais dans son champ d'activités, et il ne peut agir unilatéralement.

Il a été question, devant ce comité, de diverses recommandations faites pour améliorer et parfaire l'accès à la justice dans les deux langues officielles. Je peux assurer le comité que le ministère a étudié ces diverses propositions et recommandations. Nous allons présenter nos recommandations d'action dans le cadre du plan d'action du ministre Dion que vous attendez avec impatience.

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu vos documents avec beaucoup d'intérêt. Ils sont très bien faits, je vous félicite. Mais il y a tout de même quelque chose qui me tracasse. Le législateur ne parle jamais pour ne rien dire. Parfois, il parle très bien, parfois, il est plus vague, mais il est là pour légiférer.

On a l'article 36, qui dit que l'on a enchâssé dans la Constitution la péréquation. C'est bien évident que la cour de justice ne dira jamais au gouvernement canadien quelle somme il doit dépenser. C'est la même chose à l'article 41. Le fédéral doit s'engager. La cour peut dire que c'est impératif, en ce sens que le gouvernement canadien et les provinces doivent s'entendre sur un mécanisme de péréquation. L'article 41 prévoit, à mon avis, et assez clairement — je sais que c'est controversé — que le Parlement, le gouvernement, doit s'engager.

Perhaps they can go no further than that. Perhaps they can never say how much money must be spent. But they can at least declare section 36 of the Constitution Act, 1982, and section 41 of the Official Languages Act binding.

I support the proposal of my colleague, Senator Gauthier, because it improves section 41. In my view, his proposal improves section 41 and makes it more binding and enforceable. There is, after all, some requirement under section 41 for the government and Parliament to act. The courts will never go further than that. I agree with that.

They will never go further than that, but at least they will say: under the Constitution, you are required to set up an equalization mechanism, and under the Official Languages Act, you are required to ensure the equality of both official languages of Canada. It must not be forgotten that the official languages of Canada are equal. It is not a matter of numbers, it is the equality of both languages. Since we do not have full equality, subsection 16(3) provides for gradual advancement toward that goal. I agree with that. You cannot change a country overnight.

I feel there is an obligation, but perhaps there is good reason to amend section 41. Commissioner Dyane Adam recommended amendments to section 41. You were there when she proposed them. I do not know whether it is appropriate for you to comment on those amendments. I imagine it is not.

The point is, I am in favour of amending section 41, because even if it is enforceable, it is not sufficiently specific yet. I would like to know what you think about that.

Mr. Newman: If this commitment is not sufficiently specific, could it be enforced? I do not want — I am sure you understand — I cannot really get into a debate on the merits of any particular position, especially with respect to section 36. As you very well know, Professor Hogue, for example, feels that the commitment in question is:

[English]

...probably too vague and too political to be justiciable ...

[Translation]

I am not taking any position on that. That is his opinion, in his text on constitutional law. He may be wrong. As for section 41, we do not dispute the fact that this section is binding, in that it binds the government and should produce effects. It is supplemented by sections 42 and 43, which show that it is more than a preamble or wishful thinking. It is a commitment that has to be met.

As I understand the way things were back then, that wording was chosen, not just in Part VII but also in Part VI of the act, to set out policy commitments that would not be changed at the whim of the government of the moment, but that would be permanent, entrenched in legislation. And reports on

Peut-être ne peuvent-ils pas aller plus loin que cela. Peut-être ne pourront-ils jamais dire quelle somme d'argent il faut dépenser. Mais ils peuvent au moins déclarer que l'article 36 de la Loi de 1982 et l'article 41 de la Loi sur les langues officielles ont un caractère impératif.

J'appuie la proposition de mon collègue, le sénateur Gauthier, parce qu'elle améliore l'article 41. À mon avis, elle l'améliore et le rend davantage exécutoire et impératif. Il y a tout de même quelque chose dans cet article 41 qui oblige le gouvernement et le Parlement à agir. Jamais une cour de justice va aller plus loin que cela. Je suis d'accord avec cela.

Jamais ils n'iront plus loin que cela, mais au moins ils diront: selon la Constitution, vous devez procéder à un mécanisme de péréquation, et selon la Loi sur les langues officielles, vous devez mettre en oeuvre l'égalité des deux langues officielles du Canada. Il ne faut pas oublier que les langues officielles au Canada sont égales. Ce n'est pas une question de nombre, c'est l'égalité des deux langues. Comme on ne l'a pas parfaitement, on a l'article 16(3) qui admet la progression, les étapes. Je suis d'accord avec cela. On ne change pas un pays en une journée.

À mon avis, il y a une obligation, mais on a peut-être bien raison d'amender l'article 41. Mme la commissaire Dyane Adam a suggéré des amendements à l'article 41. Vous étiez là lorsqu'elle les a proposés. Je ne sais pas si cela entre dans votre mandat de dire ce que vous pensez de ces amendements. J'imagine que non.

Tout cela pour vous dire que je suis favorable à un amendement de l'article 41, parce que même s'il était exécutoire, il ne serait pas encore assez précis. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Newman: Si cet engagement n'est pas assez précis, est-ce qu'il pourrait être exécutoire? Je ne veux pas — et vous allez comprendre pourquoi — je ne peux pas réellement entrer dans un débat sur le bien-fondé ou non d'une prise de position quelconque, surtout par rapport à l'article 36. Comme vous le savez fort bien, le professeur Hogue, par exemple, croit que l'engagement en question est:

[Traduction]

[...] probablement trop vague et trop politique pour être justiciable [...]

[Français]

Je ne me prononce pas là-dessus. C'est son avis, exprimé dans son ouvrage sur le droit constitutionnel. Il se peut qu'il se trompe. Quant à l'article 41, nous ne mettons pas en cause le fait que cet article est contraignant, dans le sens que cela lie le gouvernement et que cela devrait produire des effets. C'est complété par les articles 42 et 43, qui démontrent que c'est plus qu'un énoncé d'un préambule ou d'un vœu pieux. C'est un engagement, et il faut y donner suite.

D'après ma compréhension des choses à l'époque, on avait choisi ce libellé, non seulement à la Partie VII mais à la Partie VI de la loi, pour renfermer des engagements de politique qui ne seraient pas changés au gré du gouvernement du jour, mais qui seraient permanents, consacrés par la loi. Et le mécanisme du

investigations, and especially the report to Parliament, are the appropriate mechanism; the Commissioner of Official Languages ensures that this commitment or obligation is met.

As I have tried to show, the very nature of the commitment is so broad: promoting the equality of French and English, not within federal institutions but throughout Canadian society, in the provinces and territories, at all levels, in both government and non-governmental affairs. It would be hard to establish the parameters of such an obligation, if it is an obligation, in a court decision.

That would be my understanding of the intention of government and Parliament when the act was passed. We are merely public servants and lawyers at the Department of Justice. We are not politicians. It is not for us to judge the merits of the proposal by Senator Gauthier or the amendments put forward by the Commissioner of Official Languages. We try to give you a different perspective from what you have already heard, so that the debate is well balanced.

Senator Beaudoin: Take section 27, which says that Canada is a multicultural country and that the Constitution must be interpreted in a manner consistent with that fact. So there is a commitment. The Constitution encourages parliaments to promote.

Justice Dickson very clearly said, in a couple of cases, that the Lord's Day Act was invalid because it imposed a Christian character on Canada. That applies to Sunday observance. He used that for support. I wonder what the Supreme Court would do if it had to rule on the nature of section 41. It might say section 41 is enforceable, or it might not. One thing seems sure to me. The court would try to give section 41 some meaning. When a statement is made in a numbered provision of an act, the intent is to do something positive, something somewhat specific.

For 90 years, the Manitoba Act, which abolished French, was held to be directory, unenforceable, until the Supreme Court said it was enforceable. The judgment of the court is what counts in the end. I think if we can amend section 41, we should. If we cannot amend it, sooner or later, the court will have to decide.

Mr. Newman: I fully understand your point of view. You are always very clear and to the point. In *Big M Drugmart*, which you referred to, Justice Dickson based his decision on section 2 of the Charter. Section 27, which is a rule of construction, supports that interpretation. As for subsection 16(3) of the Charter, that is a constitutional rule of construction.

Parliament had enacted the Canadian Multiculturalism Act. I brought a few copies. That legislation was enacted at the same time as the Official Languages Act, in 1988. It too contains a series of commitments. They are mentioned in the preamble. It

rapport d'enquête, surtout de rapport au Parlement, serait le mécanisme à point nommé, c'est-à-dire la vérification par la commissaire aux langues officielles de la mise en oeuvre de cet engagement ou de cette obligation.

Comme j'ai tenté de démontrer, la nature même de l'engagement est tellement vaste: promouvoir l'égalité du français et de l'anglais, non pas au sein des institutions fédérales mais dans toute la société canadienne en ce qui a trait aux provinces, aux territoires, à tous les niveaux, dans les instances gouvernementales et non gouvernementales. La finalité d'une telle obligation, si obligation il y a, serait difficilement encadrée par une décision judiciaire.

Ce serait ma compréhension de l'intention du gouvernement et du Parlement au moment de l'adoption de la loi. Nous ne sommes que des fonctionnaires et des juristes, au ministère de la Justice. Nous ne sommes pas des acteurs politiques. Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur le bien-fondé de la proposition du sénateur Gauthier ou des modifications mises de l'avant par la commissaire aux langues officielles. Nous tentons de vous donner un son de cloche différent de ce que vous avez déjà entendu à cet égard, afin de bien équilibrer le débat.

Le sénateur Beaudoin: Prenez l'article 27 qui mentionne que le Canada est un pays multiculturel et qu'on doit interpréter la Constitution en tenant compte de ce fait. On s'engage. La Constitution invite les parlements à promouvoir.

Le juge Dickson a très clairement dit, dans un ou deux arrêts, que la Loi sur le dimanche était invalide parce qu'elle impose un caractère chrétien au Canada. Cela vaut pour l'observance du dimanche. Il s'en est servi comme point d'appui. Je me dis que je ne sais pas ce que la Cour Suprême ferait si elle avait à se prononcer sur le caractère de l'article 41. Elle dirait peut-être que c'est exécutoire ou non. Une chose m'apparaît certaine. On essaierait de lui faire dire quelque chose. Lorsqu'on met dans un article de loi numéroté une déclaration, c'est qu'on veut faire quelque chose de positif, quelque chose qui est tout de même assez précis.

Pendant 90 ans, la Loi du Manitoba qui abolissait le français a été jugée comme indicative, non exécutoire, jusqu'au moment où la Cour Suprême a dit que c'était exécutoire. C'est le jugement de la cour qui compte à la fin. Je me dis que si on peut amender l'article 41, faisons-le. Si on ne peut pas l'amender, tôt ou tard, la cour aura à se prononcer.

Mr. Newman: Je comprends très bien votre point de vue. Vous êtes toujours très clair et net. Dans l'arrêt *Big M Drugmart* que vous avez cité, le juge Dickson s'est fondé sur l'article 2 de la Charte. L'article 27, une règle d'interprétation, vient appuyer cette interprétation. L'article 16 (3) de la Charte, quant à lui, est une règle d'interprétation constitutionnelle.

On avait adopté la Loi sur le multiculturalisme canadien. J'ai pris soin d'en apporter quelques exemplaires. Cette loi a été adoptée au même moment que la Loi sur les langues officielles, en 1988. Là encore, il y a une série d'engagements. On en parle dans

sets out Canada's multiculturalism policy. It also uses the term "obligation". This policy requires federal institutions to ensure that Canadians of all origins have equal opportunities, et cetera.

The implementation of this policy is once again the responsibility of the Minister of Canadian Heritage. The minister has to report to Parliament, and the legislation makes no provisions for court remedies.

A court could at some point make some ruling on the scope of one of these provisions. We are not claiming that a legal provision is not reviewable or that the courts cannot comment on a statutory provision. I think that goes without saying.

However, it is quite another thing to say that such a provision must be treated as though it were an obligation. Justice Dickson, in the Auditor General case, said that there was an obligation, and that there was a remedy. But Parliament wanted it to be a political remedy, given the nature of the commitment or matter at issue, which was the political matter of parliamentary oversight of executive spending. We are dealing with spending power under Part VII. Currently, that is what the act advocates. You may decide to change the act; that is another matter.

Senator Beaudoin: In my opinion, it is one way or the other. It is either amend or litigate. I could be wrong. If it is not strong or tough enough, let's amend it. If it is tough enough, let's have that recognized by the courts!

[English]

The Chairman: As a follow-up to Senator Beaudoin's question, has the department, to your knowledge, been involved in a case where a person attempted to enforce his rights under section 41? If so, what position did the department take on the enforceability of that section?

Mr. Tremblay: The department has been involved in cases where these arguments were put forth. In the Contraventions Act case that I discussed earlier, the L'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, with the backing of the Commissioner of Official Languages, put forth the argument that Part VII was executory and that we had breached it in implementing the Contraventions Act.

In its review of the argument, the court did not decide on the very issue of the executory content of Part VII. The court decided that it did not have jurisdiction to do so because of the language used in Part VII, because of the absence of a remedial provision in Part X of the Official Languages Act. The court did indicate that there are other remedies provided for beyond the Official Languages Act. However, it is important to make the distinction again that these remedies deal with rights that are provided under other parts of the act as provided.

le préambule. On a la politique canadienne sur le multiculturalisme. On utilise même le mot «obligation». Cette politique impose aux institutions fédérales l'obligation de faire en sorte que les Canadiens de toute origine aient des chances égales, et cetera.

La mise en oeuvre de la politique est confiée encore une fois au ministre du Patrimoine canadien. Ce ministre doit faire rapport au Parlement, et la loi ne prévoit aucun recours judiciaire.

Il se peut, un moment donné, qu'un tribunal fasse une déclaration quelconque sur la portée d'une de ces dispositions. On ne prétend pas qu'une disposition de droit ne peut pas être examinée ou qu'un tribunal ne peut faire aucun commentaire sur une disposition législative. Il me semble que cela saute aux yeux.

Ceci dit, c'est une autre paire de manches que de prétendre qu'il faut donner suite à une telle disposition de la même manière qu'on le ferait si c'était une obligation. Le même juge Dickson, dans l'affaire du vérificateur général, dit oui à une obligation, oui à un recours. Mais le Parlement a voulu que ce soit un recours politique, de par la nature de l'engagement ou de la question en jeu, qui était en soi une question politique du contrôle de l'exécutif et des dépenses de l'exécutif par le Parlement. On parle du pouvoir de dépenser selon la Partie VII. À l'heure actuelle, c'est ce qui est préconisé par la loi. Il se peut que vous décidiez de changer la loi; c'est une autre question.

Le sénateur Beaudoin: D'après moi, c'est l'un ou c'est l'autre. On l'amende ou on va en cours. Je peux me tromper. Si ce n'est pas assez solide, assez fort, amendons-le. Si c'est assez fort, faisons-le reconnaître par la cour!

[Traduction]

La présidente: Pour enchaîner sur la question du sénateur Beaudoin, le ministère, à votre connaissance, a-t-il été partie à une affaire où une personne a revendiqué l'exercice de ses droits en vertu de l'article 41? Dans l'affirmative, quelle position le ministère a-t-il adoptée à propos du caractère exécutoire de cet article?

M. Tremblay: Le ministère a participé à des affaires où ces arguments ont été invoqués. Dans l'affaire dont j'ai parlé plus tôt portant sur la Loi sur les contraventions, l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, avec l'appui du commissaire aux langues officielles, a présenté l'argument selon lequel la Partie VII était exécutoire et que nous l'avions enfreinte en mettant en oeuvre la Loi sur les contraventions.

Dans son examen de la plaidoirie, le tribunal ne s'est pas prononcé sur la question même du caractère exécutoire de la Partie VII. Le tribunal a décidé qu'il n'avait pas compétence pour le faire en raison du libellé utilisé à la Partie VII, compte tenu de l'absence d'une disposition réparatrice à la Partie X de la Loi sur les langues officielles. Le tribunal a indiqué qu'il existe d'autres recours prévus ailleurs que dans la Loi sur les langues officielles. Il est toutefois important de faire la distinction à nouveau, à savoir que ces recours traitent de droits qui sont prévus en vertu d'autres parties de la loi.

Senator Beaudoin: Which court?

[Translation]

Mr. Tremblay: The Federal Court Trial Division.

Senator Joyal: Mr. Newman, if the Government of Canada, in its budgetary estimates, with respect to the various programs the Department of Canadian Heritage has to run in order to fulfil its mandate under section 43, were to write down \$1 in each column of its budget estimates, what recourse would there be in such a situation?

Mr. Newman: It seems clear to me that the case law of the Supreme Court in the area of administrative law is such that a completely unreasonable, irrational decision could be reviewed by the courts. That is the standard set by the Supreme Court for reviewing the decisions of politicians and officials.

[English]

Judge Binnie has said that there is no such thing as unfettered discretion.

[Translation]

That said, what I am trying to say is that such a remedy is really the exception. Normally, ministers are supposed to act in good faith. The scenario you have described is an extreme. So the real question to my mind is what would happen if there were budgetary constraints requiring across-the-board cutbacks. Some groups might then feel that their rights or interests were breached.

In such a situation, if the government has acted in good faith, what can the courts add? That is my question. What is the point of amending the act? Is it to tell stakeholders or groups that from now on, they can litigate every time? The question, as Senator Beaudoin, is: what will you get? A declaration that the government must commit itself? It is at the nuts and bolts level that things get trickier. It is not about one dollar. It is about a few fewer dollars because of other priorities, all the things you politicians must constantly balance. Do you want that left up to the courts instead of Parliament?

Senator Joyal: If I recall correctly, in the Penetanguishene case, the Harris government in Ontario, which had just been elected on a relatively clear deficit-reduction platform, indefinitely postponed construction of the Penetanguishene school. The parents went to court. The court very clearly said that even if the government was given a mandate to handle the finances in such a way as to reduce the deficit, the fact remains that a democratic mandate from the public is a constitutional obligation that the government cannot avoid. The court made a similar comment in *Arsenault-Cameron*, a case you are very familiar with, in which the minister from Prince Edward Island made the same

Le sénateur Beaudoin: Quel tribunal?

[Français]

M. Tremblay: La première instance de la cour fédérale.

Le sénateur Joyal: Monsieur Newman, si le gouvernement canadien, dans ses estimés budgétaires, eu égard aux différents programmes que le ministère du Patrimoine canadien doit normalement prendre pour satisfaire l'énumération des initiatives proposées à l'article 43, inscrivait 1 \$ dans ses colonnes d'estimés budgétaires, quels seraient les recours dans une telle situation?

M. Newman: Il me semble qu'il est clair que la jurisprudence de la Cour suprême en matière de droit administratif est telle qu'une décision tout à fait déraisonnable, irrationnelle, pourrait éventuellement être examinée par les tribunaux. C'est ce la Cour suprême a indiqué comme norme quand on examine les décisions des acteurs politiques et administratifs.

[Traduction]

Le juge Binnie a déclaré que l'entière discrétion n'existe pas.

[Français]

Ceci étant dit, ce qu'on veut peut-être démontrer, c'est qu'un tel recours est tout de même de nature exceptionnelle. Normalement, les ministres sont sensés agir de bonne foi. L'hypothèse que vous avez mise de l'avant est extrême. Donc, la véritable question pour moi est de savoir ce qui arriverait en cas de contraintes budgétaires où on serait obligé de couper un peu partout. Et là, des groupes pourraient se sentir lésés, soit dans leurs droits ou dans leurs intérêts.

À ce moment-là, si le gouvernement a agi de bonne foi, qu'est-ce qu'un tribunal peut ajouter? C'est ma question. Quelle est la finalité d'une modification à la loi? Est-ce que c'est pour dire aux intéressés ou aux groupes que, dorénavant, ils seront à chaque fois en mesure d'aller devant les tribunaux? La question, comme l'a dit le sénateur Beaudoin, c'est: vous aurez quoi? Une déclaration à ce que le gouvernement doit s'engager? C'est au niveau des modalités où cela devient plus difficile. Ce n'est pas la question d'un dollar. C'est la question de quelques dollars de moins à cause de priorités autres, toutes les choses que vous, les hommes et les femmes politiques, devez toujours équilibrer. Est-ce que vous voulez que cela soit du ressort des tribunaux plutôt que du ressort du Parlement?

Le sénateur Joyal: Si je me souviens bien, dans la cause de Penetanguishene, le gouvernement de l'Ontario de M. Harris, qui venait d'être élu avec un mandat relativement clair de diminuer le déficit, avait reporté *sine die* la construction de l'école de Penetanguishene. Les parents sont allés devant les tribunaux. La cour a dit très clairement que, même si le gouvernement avait été élu avec le mandat de gérer les finances de manière à réduire le déficit, il n'en demeure pas moins qu'un mandat populaire démocratique est une obligation constitutionnelle et le gouvernement ne peut pas y échapper. Ils ont fait un commentaire relativement semblable dans la cause *Arsenault-*

argument that the institution that the parents from Prince Edward Island were calling for ran counter to the government's budget priorities; the court nevertheless upheld the parents' right.

Mr. Newman: But in both of the cases you have referred to, unless I am mistaken, the issue was the application of a constitutional right, under section 23. What we are talking about here is a commitment that does not necessarily create the same kind of rights as section 23. At least, that is what I think.

Senator Joyal: That is where our opinions differ. I do say so with all due respect. I have had extensive experience at the Department of Justice Canada in interpreting the Official Languages Act. You recall the first act of 1969, and you refer to it on page 2 of your brief:

... As well, the decisions of the court seemed to be divided on the issue of the true scope and the enforceability of the declaration of equal status set out in section 2 of the Official Languages Act of 1969, as the *Joyal* and *Gens de l'Air* cases showed. Once again, mention should be made of the essential contribution ...

This refers to the contribution I made back then. Basically, the same old question keeps coming up: is it binding or declaratory? With all due respect, in 1976, when we were before the Superior Court, the Department of Justice argued strenuously that section 2 was merely declaratory and not binding. It took a judgment of the court on the first Official Languages Act before we finally got section 16 of the Charter. The difference of opinion between you and me is that you construe the Official Languages Act as an ordinary statute.

I am wondering whether you might not give us your view of the case law interpretation given by the Supreme Court regarding the nature of the Official Languages Act. I will give you a hint, as my old professor used to say. Take the judgment in the *Blais* case. This is a judgment you contested because you were on the side —

Mr. Newman: Now this is the collective "you," I assume.

Senator Joyal: Yes, it is the collective "you," not you personally. But in the *Blais* case, once again, you were supposed to be arguing the government's obligations with respect to French-speaking jurists in this case. What did Justice Blais say about the Official Languages Act? I am quoting paragraphs 85 and 86 of the judgment:

In its recent decision in *R. c. Beaulac*, the Supreme Court went so far as to characterize the Official Languages Act as "quasi-constitutional."

The judge then quotes from the Supreme Court judgment:

Cameron, une cause que vous connaissez bien, où le ministre de l'Île-du-Prince-Édouard alléguait de la même façon que l'institution qui était requise par les parents de l'Île-du-Prince-Édouard allait à l'encontre des priorités budgétaires du gouvernement et, malgré cela, la cour a maintenu la décision du droit des parents.

M. Newman: Mais dans ces deux cas que vous avez évoqués, à moins que je ne me trompe, ce qui était en jeu était l'application d'un droit constitutionnel, l'article 23. Ici, on parle d'un engagement qui ne crée pas forcément des droits de même façon que l'article 23. Enfin, j'ose le croire.

Le sénateur Joyal: C'est là où nous différons d'opinion. Je tiens à vous le dire avec tout le respect que je vous dois. J'ai une longue pratique au ministère de la Justice du Canada en ce qui a trait à l'interprétation de la Loi sur les langues officielles. Vous vous souvenez de la première loi de 1969, et vous y faites allusion à la page 3 de votre mémoire:

[...] De plus, les décisions des tribunaux semblaient être partagées sur la question de la portée réelle et la force exécutoire de la déclaration du statut d'égalité renfermée à l'article 2 de la Loi sur les langues officielles de 1969, comme en témoignent les arrêts *Joyal* et *Gens de l'Air*. Encore une fois on se doit de souligner la contribution capitale [...]

On parle de la contribution que j'ai faite à l'époque. Essentiellement, on revient toujours à la même question: est-ce exécutoire ou déclaratoire? Sauf le respect que je vous dois, en 1976, lorsque nous nous sommes retrouvés à la Cour supérieure, le ministère de la Justice soutenait fermement que l'article 2 était simplement déclaratoire et non pas exécutoire. Il a fallu un jugement de la cour sur la première Loi sur les langues officielles pour que, finalement, on se retrouve avec l'article 16 de la Charte. Là où nous différons d'opinion, vous et moi, c'est que vous interprétez la Loi sur les langues officielles comme un statut ordinaire.

Je me demande si vous ne pourriez pas nous donner l'interprétation jurisprudentielle, dans votre esprit, que la Cour suprême a faite au sujet de la nature de la Loi sur les langues officielles. Je vais vous mettre sur une piste, comme disait mon ancien professeur. Prenez le jugement de la cause *Blais*, un jugement que vous avez contesté, une décision que vous contestiez parce que vous étiez sur le côté...

M. Newman: Maintenant, c'est le «vous» collectif, je présume.

Le sénateur Joyal: Oui, c'est le «vous» collectif, pas vous personnellement. Mais dans le cas de la cause *Blais*, vous étiez, encore une fois, du côté du moins disant de l'obligation du gouvernement à l'égard des droits des juristes d'expression française dans cette cause. Qu'est-ce que le juge Blais a dit au sujet de la Loi sur les langues officielles? Je cite, en haut de la page 15 et au bas, les paragraphes 85 et 86 du jugement:

La Cour suprême est allée aussi loin que de qualifier la Loi sur les langues officielles comme étant quasi constitutionnelle dans l'arrêt récent *R. c. Beaulac*.

Le juge cite la Cour suprême:

The 1998 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it follows the rules of interpretation of that Charter as they have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter [...], it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects "certain basic goals of our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it."

Which principles for interpreting the Charter must be applied in interpreting the Official Languages Act?

The court said two things: it said that the Charter has certain objectives, that it must be interpreted liberally, without regard to a political affiliation, and that it has a remedial impact for groups that suffer discrimination. These are the three main characteristics for interpreting the Charter.

I am not calling into question your presentation today. It is based strictly on the act. However, it does not take into account what the Supreme Court said as to the particular nature of the Charter. Could you tell us what, in your view, is the exact nature of the Official Languages Act? Section 43 states, and I will read it in English:

[English]

43. (1) The Minister of Canadian Heritage shall take such measure as that Minister considers appropriate to advance the equality of status...

"Shall take."

[Translation]

There is an obligation there that is in the extension of the Charter.

[English]

Mr. Newman: As the minister considers appropriate, yes.

[Translation]

Senator Joyal: There is some discretion, but it is limited by the objectives of the legislation. And when you interpret Part VII of the act, you must interpret it using the characteristics the Supreme Court applies in interpreting the Charter.

Consequently, you cannot interpret it literally, as you suggest today in your brief. Such an interpretation focuses too much on the details of the various provisions and the background of the legislation. I think your brief should show that the current act is not separate from an evolutionary process that results in the principles acknowledged by the Supreme Court in the *Reference*

La *Loi sur les langues officielles* de 1988 n'est pas une Loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrites aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la *Charte canadienne des droits et des libertés*, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure où elles constituent un prolongement des droits et garanties reconnues dans la *Charte*..., elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi constitutionnelles qui expriment «certains objectifs fondamentaux de notre société» et qui doivent être interprétées «de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent» [...]

Or, quels sont les principes d'interprétation de la Charte qui s'imposent à l'interprétation de la Loi sur les langues officielles?

La Cour a dit deux choses: la Charte a des objectifs, elle doit être interprétée libéralement, sans allégeance politique, et elle a un effet réparateur à l'égard des groupes discriminés. Ce sont les trois caractéristiques essentielles, entre autres, des éléments d'interprétation de la Charte.

Votre présentation aujourd'hui, je ne la questionne pas, elle est rigoureusement collée sur la loi. Mais elle ne tient pas compte de ce que la Cour suprême a donné comme nature particulière à ce qui est contenu dans la Charte. Pourriez-vous nous donner votre interprétation, votre opinion de ce qu'est exactement la nature de la Loi sur les langues officielles? On lit à l'article 43, et je le lirai en anglais:

[Traduction]

43.(1) Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut [...]

«Prend».

[Français]

Il y a une obligation là qui est dans le prolongement de la Charte.

[Traduction]

M. Newman: Les mesures que le ministre estime indiquées.

[Français]

Le sénateur Joyal: Il y a une discrétion, mais la discrétion est limitée par les objectifs que la loi poursuit. Et lorsque vous interprétez la Partie VII de la loi, vous devez l'interpréter avec les caractéristiques que la Cour suprême reconnaît à la Charte, quand elle interprète la Charte.

Par conséquent, vous ne pouvez pas en faire une interprétation littérale, comme celle que vous nous proposez aujourd'hui dans votre mémoire. Cette interprétation est trop centrée sur la lettre des différentes dispositions et l'historique des lois. Je crois que votre mémoire devrait démontrer que la loi actuelle n'est pas une loi qui est séparée d'une dynamique d'évolution qui trouve son

on the secession of Quebec, and recognized by the Divisional Court of Appeal in the *Monfort* case. And what is the fundamental principle? It is the protection of minority language rights. Paragraph 81 of the reference states:

Undoubtedly, one of the key considerations motivating the enactment of the Charter, and the process of constitutional judicial review that it entails, is the protection of minorities. However, it should not be forgotten that the protection of minority rights had a long history before the enactment of the Charter. Indeed, the protection of minority rights was clearly an essential consideration in the design of our constitutional structure even at the time of Confederation: Senate Reference Supra at p. 71. Although Canada's record for upholding the rights of minorities is not a spotless one, that goal is one towards which Canadians have been striving since Confederation, and the process has not been without successes. The principle of protecting minority rights continues to exercise influence in the operation and interpretation of our Constitution.

And I would even go so far as to say in the evolution of the interpretation of the Constitution.

Unlike you, I think there is an obligation under section 40(6) and sections 41 to 46, and I think this obligation is justiciable. It is not justiciable because of the way the act is drafted in sections 77 and 78, for the time being. The obligation is justiciable on the basis of the constitutional principles recognized by the Supreme Court and by Justice Blais, when he said that if section 18 of the Federal Court Act had been mentioned, he would have had to rule on the obligation of the Government of Canada with respect to section 41.

[English]

Senator Bryden: Madam Chair, if that is a question, could we give the witness an opportunity to answer?

Senator Joyal: You will have your time for a question.

Senator Bryden: We are here to hear the witness. You are taking half an hour to ask the question. I would like to have an answer from the witness.

The Chairman: Senator Joyal, you have had quite a while to promote your position.

Senator Joyal: I thank you, Madam Chair, for your leniency. I will just ask for the answer to that question, with all due respect to my colleague, Senator Bryden.

aboutissement dans les principes que la Cour suprême a reconnus dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, et que la Cour divisionnaire d'appel a reconnu dans l'affaire *Monfort*. Et quel est le principe fondamental? Celui de la protection des droits des minorités linguistiques. C'est au paragraphe 81 du renvoi:

Il ne fait aucun doute que la protection des minorités a été un des facteurs clés qui ont motivé l'adoption de la Charte et le processus de contrôle judiciaire constitutionnel qui en découle. Il ne faut pas oublier pour autant que la protection des droits des minorités a connu une longue histoire avant l'adoption de la Charte. De fait, la protection des droits des minorités a clairement été un facteur essentiel dans l'élaboration de notre structure constitutionnelle, même à l'époque de la Confédération: *Renvoi relatif au Sénat*, précité, à la p. 71. Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution.

Et je dirais même l'évolution, l'interprétation.

Contrairement à ce que vous pensez, je crois qu'il y a une obligation à l'article 40(6) et aux articles 41 à 46, et que cette obligation est justiciable. Elle n'est pas justiciable en raison de la façon dont la loi est rédigée par les articles 77 et 78, pour le moment. Elle est justiciable en fonction des principes constitutionnels que la Cour Suprême a reconnus et que le juge Blais a reconnu, en disant que si on avait évoqué l'article 18 de la Cour fédérale, il aurait été saisi de l'obligation de juger sur l'obligation que le gouvernement canadien a à l'égard de l'article 41.

[Traduction]

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, s'il s'agit d'une question, pourrait-on permettre au témoin d'y répondre?

Le sénateur Joyal: Vous aurez aussi l'occasion de poser des questions.

Le sénateur Bryden: Nous devons entendre des témoins. Vous mettez une demi-heure à poser votre question. J'aimerais que le témoin y réponde.

La présidente: Sénateur Joyal, vous avez eu beaucoup de temps pour exposer votre position.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie, madame la présidente, de votre indulgence. Sauf le respect que je dois à mon collègue, le sénateur Bryden, je vais simplement demander la réponse à cette question.

[Translation]

Could you come back with a presentation on the nature of the Official Languages Act, in light of the interpretation given in all the cases where the Canadian Department of Justice has been involved?

Mr. Newman: If I might reply now, I will not have to come back with a second study on this matter. Our position has been clear from the outset. The Official Languages Act is a quasi-constitutional act. We have claimed that since the tabling of Bill C-72 by the Department of Justice. In fact, it was the very nature of these constitutional obligations under sections 16 to 20 of the Charter that brought about a reform of the 1969 legislation.

We do agree on a number of points, despite the way in which you presented your argument. I too think that Part VII is part of this quasi-constitutional act, but the fact remains that it is quite clear from the scheme of the act and the background to it, that an act is interpreted first on the basis of these factors. Of course, it is true that an act can be interpreted in the light of constitutional principles. I was the counsel in the *Hôpital Monfort* case, in the reference on secession and in the *Arsenault-Cameron* case. I am very aware of the application of constitutional principles whose objective is to protect minorities. The fact remains, as you said, that this part of the act does not in itself create a justiciable obligation. It could happen at some point, with changes to the case law and the application of constitutional principles that a court could interpret this commitment in a manner different from that which we presented. With respect, I do not think that the presentation I just made was arid, legal and technical. In my paper, I gave my assessment of the constitutional nature of the first five parts of the act, and of the quasi-constitutional nature with respect to the provisions that go beyond what is required, according to our best knowledge, by subsections 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) and 20(1) of the Charter.

Beyond that, we share the same objectives and viewpoints as regards the Official Languages Act. It is a quasi-constitutional act and should be interpreted broadly and liberally on the basis of its objective and taking into account its preamble. However, it should also be interpreted in keeping with the intentions of Parliament, as demonstrated, and as have been shown by the political players involved and by the scheme of the legislation.

[English]

The Chairman: I will just remind honourable senators that it is now after the time I was hoping to conclude.

[Translation]

Senator Gauthier: I would like to humbly submit — I am a man of the people, not a lawyer — that the minimalist interpretation by the Department of Justice, in fact, gives the federal government the right to contravene the Official Languages Act. Let me tell you why. You may tell me that there would be

[Français]

Pourriez-vous revenir avec une présentation sur la nature de la Loi sur les langues officielles, eu égard à l'interprétation qui en a été donnée dans toutes les causes où le ministère canadien de la Justice a été impliqué?

M. Newman: Si je peux me permettre de répondre tout de suite, je n'aurai pas besoin de revenir avec une deuxième étude sur ce sujet. Notre position a été claire dès le début. La Loi sur les langues officielles est une loi quasi-constitutionnelle. On l'avait prétendu depuis que le ministère de la Justice avait déposé le projet de loi C-72. D'ailleurs, c'est la nature même de ces obligations constitutionnelles en vertu des articles 16 à 20 de la Charte qui ont appelé une réforme de la loi de 1969.

Nous partageons plusieurs points, malgré la façon dont vous avez présenté votre thèse. Je crois également que la Partie VII fait partie de cette loi quasi-constitutionnelle, mais il reste qu'il est assez évident que de l'économie de la loi et de l'historique législatif, l'interprétation d'une loi se fait d'abord à partir de ces éléments. Oui, elle peut se faire à la lumière des principes constitutionnels, c'est évident. J'ai été avocat dans le dossier de *l'Hôpital Monfort*, dans le dossier du renvoi sur la sécession et dans le dossier *Arsenault-Cameron*. Je suis très conscient de l'application des principes constitutionnels, dont le principe de protection des minorités. Il reste que, comme vous l'avez dit, cette partie de la loi ne suscite pas, ne crée pas en soi une obligation justiciable en vertu de la loi. Il se peut qu'un moment donné, avec l'évolution de la jurisprudence et l'application des principes constitutionnels, un tribunal puisse interpréter cet engagement d'une façon autre que celle que nous avons présentée. Je ne crois pas, avec égard, que la présentation que je viens de faire est aride, juridique et technique. C'est plutôt mon appréciation de la nature constitutionnelle en ce qui concerne les cinq premières parties de la loi que j'ai élaborée dans mon texte, et quasi constitutionnelle quant aux dispositions qui vont au delà de ce qui est requis d'après nos meilleures connaissances par les paragraphes 16(1), 17(1), 18(1), 19(1) et 20(1) de la Charte.

Au-delà de cela, nous partageons les mêmes objectifs et les mêmes points de vue de la Loi sur les langues officielles. C'est une loi quasi constitutionnelle et elle devrait être interprétée de façon large et libérale en fonction de son objet et en tenant compte de son préambule, mais également dans l'intention du Parlement, tel que démontré, manifesté par les acteurs politiques par l'économie de la loi.

[Traduction]

La présidente: J'aimerais simplement vous rappeler que nous avons maintenant dépassé l'heure à laquelle je pensais que nous aurions terminé.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Je vais vous soumettre humblement — je suis un gars du peuple, pas un avocat — que l'interprétation minimaliste du ministère de la Justice, donne, en fait, au gouvernement fédéral le droit de violer la Loi sur les langues officielles. Je vais vous expliquer pourquoi. Vous allez peut-être

political repercussions if the Alliance Party, for instance, came into power tomorrow morning. Yes. That is right. What would happen? I am not inventing anything. Their policy is to give control over language policy to the provinces and to take it away from the federal government. You have already alluded to this. You said that we would need the provinces' cooperation and that we would have to negotiate with them. I agree that the enforcement of the law falls under provincial jurisdiction. But I am in the business of politics. I submit that if the Alliance Party, which is the official opposition, came into power, there would not be much left of official languages!

Madam Chair, will the Justice Minister appear before our committee so we can discuss policy with him? This is important. I simply want to make the case that there are important policy issues we must address. We have been told that section 41 is an objective, but that it is political and not binding. It is declaratory.

Mr. Newman drew a comparison between the Auditor General of Canada and the Official Languages Commissioner. But I replied that this was comparing apples and oranges. The Official Languages Commissioner produces an annual report giving the state of the situation. As for the Auditor General of Canada, I know how that game is played because I was involved in it years ago.

When the Auditor General of Canada produces his reports, comments or notices, the opposition traditionally chairs the public accounts committee of the House of Commons. I myself chaired this committee at one point when I was in the opposition. It is the opposition's job to criticize the government and to use the Auditor General's report to get the government to change its accounting methods or systems. But the situation with the Official Languages Commissioner is completely different. The commissioner more or less plays the role of an ombudsman who produces an annual report to Parliament stating whether the legislation has been enforced. The role of the ombudsman is not to investigate whether an organization is using the correct accounting methods or whether Air Canada is failing at its task. She cannot take legal action under Part VII of the act. You said that we can take legal action. But that is not possible unless you have a lot of money and excellent lawyers who cost a bundle.

The political argument does not hold water. In reality, if a future government — say, the Alliance — came into power, things would happen which you and I and members of the committee would not agree with. Please do not invoke political consequences as an argument, because it does not work. Would you like to answer my question?

Mr. Tremblay: I will cautiously address certain issues you raised. You must draw a distinction between Part VII and the fact that it does not provide for legal recourse, and the comparison made with the Auditor General and other provisions of the law, such as Parts I, II, III, IV and V, which are judiciable and provide for legal recourse. The distinction is as follows. Parts I, II, III, IV

me dire que cela aura des répercussions politiques si le Parti de l'Alliance, par exemple, prenait le pouvoir demain matin. Oui. C'est vrai. Qu'arriverait-il? Je n'invente rien. Leur politique est de remettre aux provinces la question des langues officielles et que le gouvernement fédéral s'en détache. Vous avez déjà fait allusion à cela. Vous avez dit qu'il fallait avoir une coopération avec les provinces et qu'il fallait négocier avec eux. L'administration de la loi relève des provinces, j'en conviens. La politique, c'est mon jeu. Je vous sou mets que si le Parti de l'Alliance, qui est l'opposition officielle, était au pouvoir, les langues officielles en prendraient pour leur rhume!

Madame la présidente, le ministre de la Justice comparaitra-t-il devant notre comité afin que nous puissions discuter avec lui de questions politiques? C'est important. Je veux simplement mettre de l'avant qu'il y a des questions importantes d'ordre politique qu'il faut régler. On nous a dit que l'article 41 est un objectif, mais qu'il est de portée politique et non pas exutoire. Il est déclaratoire.

Lorsque M. Newman me dit avoir un exemple avec le vérificateur général du Canada et qu'il compare cela avec la commissaire aux langues officielles, je lui réponds que cela ne se compare pas. Le commissaire des langues officielles fait des constats dans un rapport annuel. En ce qui touche le vérificateur général du Canada, je connais le jeu, j'étais là à une certaine époque.

Lorsque le vérificateur général du Canada dépose ses commentaires, remarques ou avis, l'opposition, de par la tradition, est présidente du comité des comptes publics à la Chambre des communes. J'en ai été le président à une certaine époque. J'étais membre de l'opposition. C'est le travail de l'opposition de critiquer le gouvernement et d'utiliser le rapport du vérificateur général afin d'amener le gouvernement à modifier ses mesures comptables, ses moyens ou ses méthodes. Dans le cas de la commissaire aux langues officielles, ce n'est pas du tout la même chose. Elle est un genre d'ombudsman qui doit rapporter au Parlement, annuellement, un constat de l'application de la loi. Elle n'est pas chargée de vérifier si un ou l'autre utilise des bonnes mesures comptables ou si Air Canada est délinquante. Elle ne peut pas poursuivre sous la Partie VII de la loi. Vous nous dites qu'on peut aller devant les tribunaux. On ne peut pas y aller à moins d'avoir beaucoup d'argent et d'avoir des avocats fortement convainçants, et ces gens coûtent cher.

L'argument politique ne tient pas. La réalité est que des choses arriveraient que vous et moi et que les membres du comité n'accepteraient pas si le gouvernement futur ou à venir — disons l'Alliance — prenait le pouvoir. N'utilisez pas les conséquences politiques comme argument, ce n'est pas bon. Pouvez-vous répondre à ma question?

M. Tremblay: Je vais aborder avec prudence certains des sujets que vous avez touchés. Il y a une distinction à tirer entre la Partie VII et l'absence d'un recours judiciaire à son égard, et le parallèle qu'on tire avec la question du vérificateur général et d'autres parties de la loi comme les Parties I, II, III, IV et V, qui, elles, sont effectivement justiciables et peuvent être portées devant

and V are a repetition and an extension of sections 17, 18, 19 and 20 of the Charter.

They represent the repetition and extension of constitutional rights which, unless they are amended, provide protection and are enshrined in Canada's Constitution.

It is only with regard to that part of the act, which is a "program" extension of Part VII, that the comparison is valid.

Mr. Newman: I hope that what I said was not too technical. The Official Languages Commissioner plays both the role of citizen ombudsman and linguistic auditor. She can launch an investigation on her own initiative based on complaints she has received. These investigations are called official language reviews.

There is no perfect comparison in case law and I in no way want to devalue the issue of official languages or say that it is just as technical as a budget review would be in other circumstances.

What I am saying is that Part VII is for the most part based on spending power, that it involves the allocation of resources and that the Official Languages Commissioner plays a role which, in some respects, may be compared to that of a linguistic auditor.

Senator Gauthier: I was there when the law was passed in 1988. Mr. Newman was there as well. I remember what Mr. David Crombie answered in response to a question I put to him. He replied that it was important to understand that the spirit of Part VII was one of encouragement and not of command.

Do you remember this, Mr. Newman?

Mr. Newman: Yes, that was well put.

Senator Gauthier: In 1988, the intent of legislators was to make the act binding, to change the situation, to amend the Official Languages Act of 1969 in order to strengthen it, by excluding legal recourse from Part VII, as Mr. Stéphane Dion said.

The right to legal recourse was removed. As Judge Blais said: "Do not bother me with your problems. The Official Languages Act does not apply in the case of offences. Rather, refer to section 18 of the Federal Court. This is not my jurisdiction..."

I have read and annotated the Blais decision. Believe me, when you do not have any recourse, you have no rights. This may sound self-evident, but that is how I see it: no recourse, no rights.

Mr. Newman: With all due respect, as far as the Auditor General is concerned, where there are rights, there is recourse. But it is not always a legal recourse. The only thing we are claiming today is that when the bill was passed in 1988, the intent was to

les tribunaux. La distinction est la suivante. Les Parties I, II, III, IV et V sont la répétition et le prolongement des articles 17, 18, 19 et 20 de la Charte.

Il s'agit du prolongement et de la répétition de droits constitutionnalisés qui, à moins d'une modification constitutionnelle, offrent une protection et sont ancrés dans notre ordre constitutionnel canadien.

C'est seulement à l'égard de cette partie de la loi, qui se veut le prolongement «programmatoire» de la Partie VII, que le parallèle prévaut.

M. Newman: J'espère que mon commentaire ne sera pas perçu comme étant technique. La commissaire aux langues officielles joue à la fois un rôle de protecteur du citoyen et de vérificateur linguistique. Elle procède, de son propre chef, à des enquêtes en vertu des plaintes. Ces enquêtes sont appelées des vérifications linguistiques.

Il n'y a pas d'analogie parfaite en matière de jurisprudence, et je ne voudrais d'aucune façon déconsidérer la question des langues officielles ou dire que c'est une question aussi technique que l'examen budgétaire dans une autre circonstance.

Ce que je dis, c'est que la Partie VII dépend beaucoup du pouvoir de dépenser, que c'est une question d'allocation de ressources, et que la commissaire aux langues officielles joue un rôle qui, à certains égards, pourrait s'apparenter à celui d'un vérificateur linguistique.

Le sénateur Gauthier: J'étais là lorsque la loi a été adoptée en 1988. M. Newman était là aussi. Je me souviens des commentaires de M. David Crombie suite à une question que je lui posais. Il me disait qu'il était important de comprendre que la langue dont on parle à la Partie VII est la langue d'encouragement et que ce n'est pas la langue de commande.

Vous souvenez-vous de cela, monsieur Newman?

M. Newman: Oui, c'est bien dit.

Le sénateur Gauthier: L'esprit des législateurs, en 1988, était de rendre la loi exécutoire, de changer les choses, de modifier la Loi sur les langues officielles de 1969 pour la renforcer, en excluant la Partie VII de la judiciarisation, comme le dit M. Stéphane Dion.

On nous a enlevé le droit au recours judiciaire. Comme le juge Blais le dit: «Ne venez pas me voir avec vos problèmes. La Loi sur les langues officielles ne s'applique pas dans la question des contraventions. Allez plutôt à l'article 18 de la Cour fédérale. Je n'ai pas juridiction...»

Le jugement Blais, je l'ai lu et annoté. Ce que je veux vous dire, c'est que lorsqu'il n'y a pas de recours, il n'y a pas de droits. Ce n'est peut-être pas un énoncé très intelligent, mais c'est la façon dont je comprends la chose: pas de recours, pas de droit.

M. Newman: Avec égard, on peut mentionner l'affaire du vérificateur général, où il est dit que lorsqu'il y a un droit, il y a un recours. Ce recours n'est pas toujours judiciaire. Tout ce qu'on prétend aujourd'hui, c'est qu'au moment de l'adoption de la loi de

create a provision which was non-binding, but which went further than the legal and technical aspects of the act.

The point was to do more. Section 41 promotes the idea that official languages must progress, be promoted and developed. We must follow up on that commitment and turn to the various types of recourse at our disposal. I simply said that it was not a legal recourse.

Senator Gauthier: I hope you understand, Mr. Newman, that I am not attacking you personally.

Mr. Newman: I am relieved to hear that.

Senator Gauthier: In the March 24, 1988 issue, Mr. Crombie said that the government would not satisfy itself with objective statements of principle and that it fully intended to take concrete measures.

Mr. Newman: Yes.

Senator Gauthier: Speaking before the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, a spokesperson for the Lawyers Association said that, for instance, it was difficult to obtain a French ruling in London, because everything is done in English and that you have to bring a judge from the outside, since there are not enough French-speaking judges.

Do you understand the problem? We are told that we have rights. We do not want to hear empty promises. The three last rulings made by the Supreme Court after the budget cuts were implemented were the *Beaulac*, the *Reference on the Secession of Quebec* and *Arsenault-Cameron* decisions, which changed the decision. What I basically want to do is amend the act to adapt and modernize it.

[English]

Senator Grafstein: I thank the witnesses for raising in a very candid way the difficulties that Senator Gauthier is confronting when he seeks to achieve perfection. The achievement of perfection is a society that is perfectly bilingual. That is the objective of the Official Languages Act. That is the objective of the Constitution. It is the objective to have one day a society that is perfectly bilingual. That would meet the objectives of the act.

Obviously, we are flawed human beings. Many of us will never be able to attain that standard. We must take a look at the act in a careful way to determine whether the minister is in breach of his or her duty.

In my view, there is a misconception by many ministers who have appeared before this committee as to what their duties are. The Minister of Health is responsible for the administration of public health in this country, yet, when glaring gaps in information come to his or her attention, they do not necessarily allow the public to know. While it may be discretionary or mandatory, what is the nature of that duty to let the public know?

1988, il s'agissait de créer une partie de la loi qui était non contraignante mais qui irait au-delà des aspects juridiques et techniques de la loi.

Il s'agissait d'en faire davantage. L'article 41 laisse entendre qu'il y a un sens de progression, de promotion et d'essor des langues officielles. Il faut donner suite à cet engagement et se prévaloir des recours. J'ai simplement dit qu'il ne s'agit pas d'un recours judiciaire.

Le sénateur Gauthier: Comprenez-moi bien, monsieur Newman. Ce n'est pas à vous que je m'en prends.

M. Newman: Je suis bien heureux de l'entendre.

Le sénateur Gauthier: M. Crombie disait, dans le fascicule du 24 mars 1988, que le gouvernement ne se contentera pas d'énoncés de principes objectifs et qu'il a bien l'intention de passer à l'action.

M. Newman: Oui.

Le sénateur Gauthier: Devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, un représentant de l'Association des juristes a dit qu'il était difficile, à London, par exemple, d'obtenir un jugement en français, parce que tout est en anglais et qu'il faut alors faire venir un juge de l'extérieur, car il n'y a pas suffisamment de juges qui parlent français.

Comprenez-vous le problème? On nous dit qu'on a des droits. Il ne s'agit pas de faire des vœux pieux. Suite aux coupures budgétaires, les trois dernières décisions de la Cour suprême, soit celles de *Beaulac*, du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* et de *Arsenault-Cameron*, ont changé la situation. Ce que je veux faire, en fait, c'est modifier la loi pour l'adapter et la moderniser.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je remercie les témoins d'avoir abordé de façon très franche les difficultés auxquelles fait face le sénateur Gauthier lorsqu'il cherche à atteindre la perfection. La perfection, ce serait une société parfaitement bilingue. C'est l'objectif de la Loi sur les langues officielles et de la Constitution. L'objectif que nous visons est qu'un jour notre société soit parfaitement bilingue. L'atteinte de cet idéal permettrait de respecter les objectifs de la loi.

La perfection n'est cependant pas humaine. Bon nombre d'entre nous ne pourront jamais atteindre cet idéal. Nous devons examiner la loi soigneusement pour établir si le ministre s'est acquitté ou non de son devoir.

À mon avis, bon nombre de ministres qui ont comparu devant ce comité comprenaient mal quels étaient leurs devoirs. Le ministre de la Santé est chargé de l'administration de la santé publique dans ce pays. Or, lorsqu'on attire son attention sur des lacunes, il ne communique pas nécessairement cette information à la population. Jusqu'où va le devoir du ministre d'informer la population, qu'il s'agisse d'un devoir discrétionnaire ou obligatoire?

It is the same with the Minister of Justice. The Minister of Justice is responsible for the administration of justice, responsible to Parliament and responsible through Parliament to the public. When he or she fails in that obligatory duty — and Senator Joyal pointed it out there are mandatory requirements — what is the minimalist position that would make the minister liable for a failure of duty? We know the political action. The political action is that if minister fails in his or her duty, the minister is, in effect, removed. That is too perfect, so we must look at it in a more delicate way.

In regard to the *Monfort* case, it was simple. The department took the minimalist position about that initially. They then concluded, as did the courts, that a withdrawal of service was below the standard of duty for providing service in French to the public. To my mind, that was the essence of that case. It was not very complicated: Withdrawal of services falls below a certain standard; it is wrong.

You then lead us to deal with objectives that are very complicated. A political, moral or ethical measurement would be complicated. You have used those arguments.

Again, that is fine. However, how do you measure that? How do you measure the nature of the duty of the minister in legal terms?

The minister has very extensive, mandatory obligations. As Senator Joyal pointed out, it is stated that the minister shall take such measures considered appropriate to advance the equality of status in the use of the English language, enhance the vitality of linguistic minorities, encourage and support the learning of French and English in Canada and foster an acceptance. It is very powerful language. You cannot have more powerful language.

I have a very narrow question: What statistical model, or what calculus can you give us in a legal way against which we could legally measure whether or not the minister has fallen below a standard his or her duty to Parliament to exercise the legislative responsibility that he or she has been given under this statute? What is the statistical model?

It is one thing to say that there is a political test or a moral or ethical test, but what is the statistical model. We know in the *Monfort* case that withdrawal of services was a breach of duty, breach of responsibility.

What is your test? What is the test of good faith in the exercise of a minister's duties in this instance? That is the point at which Senator Gauthier has been trying to arrive. We know the minimalist; it is nothing. What is the standard of care? What is the duty? What is the *bona fides*?

Ministers, under the common law, have been advised repeatedly that they must exercise their public duty in good faith, *bona fides*. That is the standard.

We are scrambling here. Give us some advice as to when the minister falls below a standard of good faith or *bona fides* with respect to the exercises of his or her duties under the statute?

La même chose vaut pour le ministre de la Justice. Le ministre de la Justice est chargé de l'administration de la justice devant le Parlement et, par son intermédiaire, devant le public. Si le ministre ne respecte pas son devoir obligatoire à cet égard — et le sénateur Joyal a fait remarquer que ce devoir est obligatoire — à quelle mesure minimale s'expose-t-il? Nous savons quelles sont les conséquences politiques auxquelles un ministre s'expose s'il ne respecte pas son devoir. Il perd son poste de ministre. Comme ce serait une solution trop parfaite, nous devons examiner la question plus à fond.

L'affaire *Monfort* était simple. Le ministère a d'abord défendu une position minimaliste. Comme l'ont fait les tribunaux, le ministère a ensuite conclu qu'il fallait absolument maintenir un certain niveau de service en français. À mon avis, toute l'affaire tournait autour de cela. Ce n'était pas très compliqué. On a jugé qu'il fallait absolument assurer un certain niveau de service en français.

Vous avez ensuite parlé d'objectifs qui sont très complexes. Il serait très compliqué de faire intervenir des critères politiques, moraux ou éthiques. Vous y avez cependant fait allusion.

Rien ne s'y oppose, mais comment mesurer ces critères? Comment mesurer le devoir du ministre en termes juridiques?

Le ministre a des obligations très étendues. Comme le sénateur Joyal l'a fait remarquer, la loi énonce que le ministre prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais, pour favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais et pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais. Il s'agit d'un langage on ne peut plus expressif.

J'ai une question très précise à vous poser: Quel modèle statistique ou quel étalon juridique pouvez-vous nous proposer pour établir si le ministre a respecté son devoir envers le Parlement en ce qui touche l'application de cette loi? Quel serait ce modèle statistique?

Les critères politiques, moraux ou éthiques sont une chose et les critères statistiques en sont une autre. Nous savons que dans l'affaire *Monfort*, la suppression du service constituait un manquement au devoir prévu dans la loi.

Quel critère proposez-vous? Comment établir si un ministre s'est acquitté de bonne foi de ses responsabilités dans ce domaine? C'est l'argument que le sénateur Gauthier a tenté de faire valoir. Nous savons que le critère minimal est rien. Quel est le critère permettant d'établir si le ministre s'est acquitté de bonne foi de ses responsabilités?

En vertu de la common law, on a toujours conseillé aux ministres de s'acquitter de leurs responsabilités de bonne foi. C'est le critère qui s'applique.

Nous cherchons le critère qui convient dans ce cas. Dites-nous quand le ministre ne s'acquitte pas de ses responsabilités dans le cadre de cette loi.

Mr. Newman: It is difficult for a lawyer to respond to that question because it is a political judgment call, first and foremost.

Senator Grafstein: That was not the situation in the *Monfort* case. In that case, they came to a conclusion that it was a breach of duty.

Mr. Newman: Yes, but in the *Monfort* case they looked at a number of things. They first looked at the application of the French Language Services Act of Ontario and the way the services were withdrawn by the health services restructuring commission. They simply did not meet any of the procedures or mechanisms that the Act itself had set out. There had not been the proper consultation. Many administrative guarantees and procedures had not been met in the way in which they went about doing it. They did not take it into account in their mandate, even though it was within their mandate when they looked at the public interest.

Senator Grafstein: To help you with your answer, those acts were all premised on the Official Languages Act.

Mr. Newman: Yes and no. The French Language Services Act of Ontario is based, in some respects, on section 20 of the Charter. There are other provisions in there as well that are based on other provisions of the Charter, including the bilingual enactment requirements.

To say that it is based on the Official Languages Act is not a clear comparison. The first question was a question of administrative law. Applying administrative law principles to the way the health services commission acted, it did not fulfil its mandate in relation to Montfort in a way that properly considered the unique role of that hospital in the minority language setting.

When you ask what standard to apply to the minister — and in this case you mean the specific mandate of the Minister of Canadian Heritage by virtue of section 43 of the act. As you see, there is a long list from (a) through (h) of various measures that the minister may take to advance equality and status of use of English and French in Canadian society, without restricting the generality of this. These are given as particulars of the type of actions the minister may contemplate.

It is true; the minister shall take these measures. In fact, that was a concern in earlier drafts that the word not be “may” but rather “shall.” However, at the same time, it is tempered that they be measures that the minister considers “appropriate.”

When the minister of the day in 1988 — Mr. Lucien Bouchard — appeared before the Senate committee, responded well to that question. He responded that the provinces are not at all the same starting block in terms of the equality of the official languages. The makeup of each province is not the same.

Therefore, the ministers must act carefully and with discernment in terms of the application of these measures in order that people do not say that they will do the exactly the same thing in Moncton or Montreal as elsewhere. There are many

M. Newman: Il est difficile à un avocat de répondre à cette question puisqu'il s'agit avant tout d'un jugement politique.

Le sénateur Grafstein: Ce n'était pas le cas dans l'affaire *Monfort*. Dans cette affaire, on a conclu qu'il y avait manquement au devoir.

M. Newman: Oui, mais on a tenu compte de divers facteurs dans l'affaire *Monfort*. On a d'abord examiné la façon dont la Loi sur les services en français était appliquée en Ontario ainsi que la façon dont les services avaient été supprimés par la Commission de restructuration des services de santé. On a estimé que la commission ne s'était pas conformée aux procédures ou aux mécanismes prévus dans la loi. Ainsi, les consultations voulues n'avaient pas eu lieu. La commission n'avait pas non plus respecté les garanties et les procédures mises en place. La commission n'avait pas pris en compte son mandat qui prévoit cependant qu'elle tienne compte de l'intérêt public.

Le sénateur Grafstein: Pour vous aider à répondre à la question, je vous rappelle que ces lois se fondent sur la Loi sur les langues officielles.

M. Newman: Oui et non. La Loi sur les services en français de l'Ontario se fonde, à certains égards, sur l'article 20 de la Charte. D'autres dispositions de la loi se fondent aussi sur d'autres articles de la Charte, y compris ceux qui prévoient l'adoption de lois bilingues.

On ne peut pas vraiment dire que cette loi se fonde sur la Loi sur les langues officielles. La première question portait sur l'application du droit administratif. En vertu de ce droit, on a conclu que la commission n'avait pas respecté son mandat en ne tenant pas compte du rôle unique que joue l'hôpital Montfort dans un milieu où les francophones sont minoritaires.

Vous avez demandé à connaître le critère qui s'applique au ministre — et vous parlez dans ce cas-ci du mandat précis du ministre du Patrimoine canadien aux termes de l'article 43 de la loi. Comme vous le voyez, l'article comporte une longue liste de mesures allant de a) à h) que le ministre peut prendre pour favoriser la progression vers l'égalité de statut d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne sans pour cela porter atteinte au caractère général de cet objectif.

Il est vrai que le ministre prend ces mesures. Il est vrai qu'on a opté pour le tour affirmatif, mais cet énoncé est tempéré par l'utilisation du terme «indiquées».

En 1988, le ministre de l'époque — M. Lucien Bouchard — a bien répondu à cette question lorsqu'il a comparu devant le comité sénatorial. Il a dit que les provinces n'en étaient pas toutes au même point pour ce qui est de l'égalité des langues officielles. La répartition des groupes linguistiques n'est pas la même dans chaque province.

Les ministres doivent user de prudence et de discernement dans l'application de ces mesures pour qu'on ne dise pas qu'ils feront à Montréal ou à Moncton la même chose exactement qu'ailleurs. De nombreux facteurs doivent entrer en ligne de compte. Ce ne

factors that must be taken into account. Those factors are typically not justiciable, juridical factors, but rather a balance that takes into account social interest, historic injustice, demographics, priorities, and a give and take in negotiating with groups as to what is in their best interest and the collective interest of all. It is very much a political calculus. Perhaps my colleague can comment beyond that.

Senator Grafstein: The same issue confronted Ontario when they tried to deal with gender equality. In effect, it became a statistical model that was developed — case-by-case and office-by-office — based on certain principles.

The lawyers creatively presented the principle, but we must apply a statistical model. They applied it case-by-case, office-by-office.

You saying that since 1969 there has not been, in the heart of hearts of the Department of Justice, a model upon which we can measure whether or not there has been progress or not.

Mr. Newman: I will let my colleague respond. However, remember senator, that as I indicated, this same minister has a great long list of responsibilities in relation to the multiculturalism policy in Canada, as well. I am sure aspects of the broadcasting policy interest this minister.

There are many laws that create these broad policy mandates. These are important laws. I would think that the Multiculturalism Act is important in the same context as the Official Languages Act. Senator Beaudoin mentioned section 27 of the Charter earlier.

The approach will not necessarily be cut and dried. A fair amount of discretion has been left to the minister and the department to design ways of implementing their responsibilities. They are the people who are the experts on the ground than the lawyers are in terms of contact with the communities, their needs and their desires. It is much less a juridical and statistical analysis.

Perhaps it is statistical in terms of implementation these days. I mentioned demographics, but it is certainly not a matter of sitting down and planning out in terms of the legal framework something in the nature of a regulation. I do not believe that has been done. There is what they call, in French, “un cadre d’imputabilité,” to which Mr. Tremblay can speak. However, this is a responsibility that you may wish to invite the Canadian Heritage officials speak to.

Mr. Tremblay: That is correct. I would just draw to the attention of the honourable senators something that to me is quite disturbing. This apparent conclusion that nothing is being done to implement Part VII of the Official Languages Act disturbs me. That is simply not the case.

I will respond, in part, to some of the concerns expressed by Senator Gauthier using only my institution as an example. We certainly follow the minimal requirements — which are already quite extensive — of adopting legislation and drafting legislation in both official languages, serving the public in all of our offices

sont pas nécessairement des facteurs justiciables, des facteurs juridiques, mais ils permettent de tenir compte des intérêts sociaux, de l’injustice historique, des données démographiques ainsi que des priorités et assurent une marge de manoeuvre lors de négociations avec des groupes afin de cerner ce qui correspond le mieux à leurs intérêts supérieurs et à l’intérêt collectif. La politique entre pour beaucoup en ligne de compte. Peut-être que mon collègue aurait quelque chose à ajouter.

Le sénateur Grafstein: L’Ontario a fait face à la même question relativement à l’égalité des sexes. En effet, on avait alors établi un modèle statistique — au cas par cas et bureau par bureau, — en s’appuyant sur certains principes.

Les avocats ont présenté le principe en faisant preuve de créativité, mais nous devons appliquer quant à nous un modèle statistique. Ils l’ont appliqué au cas par cas, bureau par bureau.

Vous dites que depuis 1969, nulle part au ministère de la Justice, il n’y a de modèle qui nous permette de mesurer si des progrès ont été réalisés ou non.

M. Newman: Je vais laisser à mon collègue le soin de répondre. Toutefois, n’oubliez pas, sénateur, que comme je l’ai indiqué, ce même ministre a en outre une très longue liste de responsabilités liées à la politique du multiculturalisme au Canada. Je suis persuadé que des aspects de la politique de radiodiffusion intéressent ce ministre.

Il existe de nombreuses lois qui créent ces vastes mandats de politiques. Elles sont importantes. Je dirais que la Loi sur le multiculturalisme importe tout autant que la Loi sur les langues officielles. Le sénateur Beaudoin a mentionné l’article 27 de la Charte tout à l’heure.

L’approche ne sera pas nécessairement toute établie d’avance. On a laissé au ministre et au ministère assez de pouvoirs discrétionnaires pour concevoir les moyens voulus pour assumer leurs responsabilités. Il y a sur le terrain des gens qui s’y connaissent mieux que les avocats pour ce qui est des rapports avec les communautés, des besoins et des désirs de celles-ci. Cela tient beaucoup moins de l’analyse statistique et juridique.

Peut-être que de nos jours la mise en oeuvre revêt un caractère statistique. J’ai parlé de données démographiques, mais il ne s’agit certainement pas de s’arrêter et de planifier un cadre juridique qui prenne peut-être la forme d’une réglementation. Je ne crois pas qu’on l’ait fait. Il existe ce qu’on appelle en français «un cadre d’imputabilité», dont M. Tremblay peut vous parler. Cependant, c’est une responsabilité au sujet de laquelle vous pourriez faire comparaître les hauts fonctionnaires du ministère du Patrimoine.

M. Tremblay: C’est juste. J’aimerais simplement attirer l’attention des sénateurs sur quelque chose d’assez perturbant et ne comprends pas qu’on en arrive à la conclusion que rien n’est fait pour mettre en oeuvre la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Ce n’est pas du tout le cas.

Je reviens, en partie tout au moins, à certaines des préoccupations exprimées par le sénateur Gauthier et je ne parlerai que de mon institution à titre d’exemple. Nous respectons certainement les exigences minimales — qui sont déjà assez étendues — et qui ont trait à l’adoption des lois et à leur rédaction

throughout Canada in both official languages and allowing our employees to work in either official language here in the National Capital Region and in Montreal. Those are not negligible obligations.

We already do all of that. Beyond that, we do quite a bit. For example, in my group, my predecessor worked for one and one-half years on this text that I recommend to all honourable senators. I will be glad to have copies forwarded to you. It is a survey of all language laws in Canada. There are 398 legal texts, and there are references to all of the case law up to 1998.

We have updated it. It is on our Web site to assist those individuals about whom Senator Gauthier speaks who would like to know their rights and perhaps to exercise remedies if their rights are not being respected.

The federal government is also funding the court challenges program. I do not need to speak very long about that. Senator Joyal is quite aware of that program. We fund it. Some of the associations that came before you in the last couple of weeks, such as the Fédération des associations juristes d'expression française is funded, almost exclusively, by the Department of Justice and by Canadian Heritage.

We do quite a few things. You have a summary of some of our principal achievements. However, by no means all of our achievements were included in my presentation today.

Let us be clear that we are not starting from a zero-based approach. In fact, in my view, that is the principal distinction between the exercise of the statutory discretion and statutory duties in the French Language Services Act in the *Monifort Hospital* case, and this present situation. We are not confronted by a situation of total non-compliance.

Certainly, this committee would benefit from hearing from our colleagues from Canadian Heritage who could speak much more broadly and generally about the measures taken to implement Part VII.

The Chairman: Thank you very much. At this point, I will cut off the discussion.

I wish to suggest that our witnesses provide some copies of the documents that you have mentioned. The senators can then access them.

You began your presentation tonight, Mr. Newman, with a statement that the Department of Justice legal opinions given to a department are confidential. They are covered by client confidentiality. However, the arguments, Mr. Tremblay, in the case that you mentioned at the very beginning are public document. Perhaps you could provide us with the arguments that the Department of Justice made in that case.

Mr. Tremblay: I certainly will.

dans les deux langues officielles, au service du public dans tous nos bureaux au Canada dans les deux langues officielles et à la possibilité pour nos employés de travailler dans l'une ou l'autre des langues officielles ici dans la région de la capitale nationale et à Montréal. Ce ne sont pas là des obligations négligeables.

En outre, nous faisons bien d'autres choses. Par exemple, dans mon groupe, mon prédécesseur a travaillé pendant un an et demi à ce texte que je vous ai recommandé à tous. Je me ferai un plaisir de vous en faire parvenir des exemplaires. C'est une étude de toutes les lois linguistiques au Canada. Il y a 398 textes de lois et des références à tous les cas de jurisprudence jusqu'en 1998.

Nous l'avons mis à jour. Il se trouve sur notre site Web et peut aider ceux dont parlait le sénateur Gauthier et qui voudraient connaître leurs droits et le cas échéant tenter d'exercer un recours.

Le gouvernement fédéral finance aussi le programme de contestation judiciaire. Je n'ai pas à l'expliquer en long et en large. Le sénateur Joyal connaît très bien ce programme. Nous le finançons. Certaines des associations qui ont comparu devant vous ces dernières semaines comme la Fédération des associations de juristes d'expression française sont financées presque entièrement par le ministère de la Justice et par Patrimoine Canada.

Nous faisons pas mal de choses. On vous a remis un sommaire de nos principales réalisations. Cependant, naturellement, je n'ai pas fait mention de la totalité de ces réalisations dans mon exposé d'aujourd'hui.

Qu'il soit bien entendu que nous ne partons pas de zéro. En fait, à mon avis, c'est la principale différence entre l'exercice du pouvoir discrétionnaire statutaire et les devoirs statutaires énoncés dans la Loi sur les services en français dans l'affaire de *Hôpital Monifort*, et dans le cas présent. Nous ne faisons pas face à une situation de non-respect total.

Il va sans dire que le comité aurait tout intérêt à entendre nos collègues de Patrimoine Canada qui pourraient vous parler beaucoup plus amplement des mesures prises pour mettre en oeuvre la Partie VII.

La présidente: Merci beaucoup. Je vais maintenant mettre fin à la discussion.

Je demanderais aux témoins de fournir des exemplaires des documents qu'ils ont mentionnés. Les sénateurs pourraient en prendre connaissance.

Vous avez commencé votre exposé ce soir, monsieur Newman, en disant que les avis juridiques du ministère de la Justice à un ministère étaient confidentiels. La règle de confidentialité envers le client doit être respectée. Toutefois, l'argumentation, monsieur Tremblay, dans le cas que vous avez mentionné au tout début, est un document public. Peut-être pourriez-vous nous faire part des arguments qu'a fait valoir le ministère de la Justice dans cette affaire.

M. Tremblay: Je le ferai certainement.

Senator Gauthier: I just wish to make a correction to what was said. The Court Challenges Act will not take a case under Part VII of the Official Languages Act. They are forbidden to use any public money for that purpose.

The Chairman: Public money is being used for some things but not for others.

Mr. Tremblay: That was my point.

The Chairman: I thank you very much for coming tonight.

Mr. Newman: It was a pleasure and an honour.

The committee adjourned.

Le sénateur Gauthier: J'aimerais apporter une correction à ce qui a été dit. La Loi sur les contestations judiciaires ne s'applique pas à une affaire relevant de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles. Il est interdit d'utiliser des fonds publics à cette fin.

La présidente: Les fonds publics peuvent servir à certaines choses mais non à d'autres.

M. Tremblay: C'est bien ce que je disais.

La présidente: Je vous remercie beaucoup d'être venus ce soir.

M. Newman: Ce fut un plaisir et un honneur.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section;
Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law
Group.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit
administratif et constitutionnel;
M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues
officielles.

A1
YC24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate
Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 7, 2002

Le jeudi 7 mars 2002

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Fifth meeting on:

Cinquième réunion concernant:

Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French).

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL
AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest
Gauthier	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gauthier substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*March 7, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest
Gauthier	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gauthier est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 7 mars 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 7, 2002
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Gauthier, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Pearson (9).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Molly Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

From the Quebec Community Group Network:

Hugh Maynard, President.

Deborah Hook, Executive Director.

Richard Henderson, President, Outaouais Alliance.

From the Law Commission of Canada:

Nathalie Des Rosiers, President.

As a panel:

From the Commission nationale des parents francophones (CNPF):

Colleen Soltermann, President.

Jean-Pierre Dubé, Liaison Director.

From the Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO):

Jean-Marc Aubin, President.

Ronald F. Caza, Lawyer.

Mr. Maynard made an opening statement and answered questions with Mr. Henderson and Ms Hook.

Ms Des Rosiers made an opening statement and answered questions.

At 12:35 p.m. the committee suspended its sitting.

At 12:45 p.m. the committee resumed its sitting.

Mr. Aubin made an opening statement. Ms Soltermann made an opening statement. Together, the witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 mars 2002
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Gauthier, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Molly Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 23 du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

Du Quebec Community Group Network:

Hugh Maynard, président;

Deborah Hook, directrice exécutive;

Richard Henderson, président, Outaouais Alliance.

De la Commission du droit du Canada:

Nathalie Des Rosiers, présidente.

En table ronde:

De la Commission nationale des parents francophones (CNPF):

Colleen Soltermann, présidente;

Jean-Pierre Dubé, directeur de liaison.

De l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO):

Jean-Marc Aubin, président;

Ronald F. Caza, avocat.

M. Maynard fait une déclaration et, de concert avec M. Henderson et Mme Cook, répond aux questions.

Mme Des Rosiers fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend la séance.

À 12 h 45, le comité reprend la séance.

M. Aubin fait une déclaration. Mme Soltermann fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

At 1:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 7, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today we will be starting with Ms Deborah Hook of the Quebec Community Groups Network. Perhaps, Ms Hook, you would begin by introducing your confreres.

Ms Deborah Hook, Executive Director, Quebec Community Groups Network: In fact, the Chair of the Quebec Community Groups Network, Mr. Hugh Maynard, will present the brief. Mr. Richard Henderson, president of Outaouais Alliance, is here for support.

Mr. Hugh Maynard, Chair, Quebec Community Groups Network: Honourable senators, I believe a text is being circulated for your benefit. I thank the committee, and in particular, Senator Gauthier, for the opportunity to express our opinion on Bill S-32, sponsored by the honourable senator. We have heard quite a lot about the unflinching commitment the honourable senator has shown over many years to supporting minority communities in Canada, and we would like to express our appreciation. It is also important to note the impressive credentials in the field of official languages of the other honourable senators around this table who are here to listen to us and consider our point of view.

I will take a moment to introduce the Quebec Community Groups Network. The QCGN is a non-profit network of community associations that receives funding from the Department of Canadian Heritage to support English-speaking communities throughout Quebec. Our mission is to contribute to the development and enhancement of the vitality of the English language minority communities throughout Quebec. The member organizations conferred a mandate to promote a coordinated approach to community development with other partners to support and develop our communities. The QCGN is also mandated to promote dialogue between the English and French language minority communities in Canada and the representation of our English-minority communities at the national level with federal institutions and bodies that influence the development and enhancement of our communities. I think that is fairly evident from our relationship to the Official Languages Act and the Official Languages Support Program of Canadian Heritage.

Senator Gauthier's bill should be supported because it enhances the mandatory nature of section 41 of the Official Languages Act. The QCGN feels that it strengthens the obligation of the federal government to take necessary measures

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais) a été renvoyé, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, aujourd'hui nous entendrons d'abord Mme Deborah Hook du Quebec Community Groups Network. Madame Hook, vous pourriez peut-être commencer par nous présenter vos collègues.

Mme Deborah Hook, directrice exécutive, Quebec Community Groups Network: En fait, c'est M. Hugh Maynard, président du Quebec Community Groups Network qui présentera notre mémoire. M. Richard Henderson, président de l'Outaouais Alliance, est ici pour nous appuyer.

M. Hugh Maynard, président, Quebec Community Groups Network: Honorables sénateurs, je crois qu'on a distribué le texte de notre mémoire à votre intention. Je remercie le comité, et en particulier le sénateur Gauthier, de cette occasion d'exprimer notre opinion sur le projet de loi S-32 qui a été présenté par l'honorable sénateur. Nous avons beaucoup entendu parler de la volonté indéfectible manifestée par l'honorable sénateur au fil des ans qui a appuyé les collectivités minoritaires au Canada, et nous tenons à l'en remercier. Il importe aussi de souligner les qualifications impressionnantes dans le domaine des langues officielles des autres honorables sénateurs qui sont ici autour de cette table pour nous écouter et tenir compte de notre point de vue.

J'aimerais pendant quelques minutes vous présenter le Quebec Community Groups Network. Le QCGN est un réseau sans but lucratif d'associations communautaires qui reçoit des fonds du ministère du Patrimoine canadien pour appuyer les collectivités anglophones au Québec. Notre mission consiste à contribuer au développement et à l'amélioration de la vitalité des collectivités anglophones minoritaires au Québec. Nos organisations membres nous ont confié le mandat de promouvoir une approche coordonnée au développement communautaire avec d'autres partenaires afin d'appuyer et de développer nos collectivités. Le QCGN a par ailleurs le mandat de promouvoir le dialogue entre les collectivités minoritaires de langues française et anglaise au Canada et de représenter nos collectivités minoritaires anglophones à l'échelle nationale auprès de nos institutions fédérales et des organismes qui influencent le développement et l'épanouissement de nos collectivités. Je pense que notre mandat est assez évident par rapport à la Loi sur les langues officielles et le Programme d'appui aux langues officielles de Patrimoine Canada.

Le projet de loi du sénateur Gauthier mérite d'être appuyé car il améliore le caractère obligatoire de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles. Le QCGN est d'avis qu'il renforce l'obligation du gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires afin

to promote the vitality and development of minority communities. History tells us that section 41 is, in fact, executory in nature. The Honourable Ray Hnatyshyn, on March 22, 1988 before the House of Commons legislative committee responsible for considering Bill C-72 on official languages, and the Honourable Lucien Bouchard, then Secretary of State, appearing before the Senate committee considering the bill, both stated that section 41, which introduces Part 7 of the act, created an obligation for the federal government to act positively to promote the vitality and development of minority communities.

We should like to share with you today a rapid overview of the actual state of our English-speaking communities and what they are facing against the backdrop of the Official Languages Act as it is presently being applied. Before getting into the details, we feel it is very important to clearly and unequivocally express our understanding of the need to protect the French language and culture in Quebec for many reasons. More and more anglophones are marrying francophones, which has resulted in an English community that is very cognizant of the reality in Quebec today.

Also, the QCGN is working more and more with the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada and is reaching out to the francophone minority communities throughout the country. This has resulted in an understanding of and sensitivity to the reality for francophones living outside Quebec.

We believe that we are among the best ambassadors for Canadian unity, with our understanding of our unique and rich culture in Quebec and Canada and as we live with linguistic duality on a daily basis.

There are some alarming facts and figures concerning our minority communities that must be shared to gain an understanding of why we support Senator Gauthier's bill to clarify how section 41 of the Official Languages Act should be applied.

The 1996 Canadian census tells us that there are 926,000 anglophones living in Quebec and 968,000 francophones living outside Quebec. The demographic portrait of English Quebec is changing dramatically. Recent statistics tell us that the demographic weight of the anglophones within Quebec continues to drop. Migration from other Canadian provinces is lower than previously. The Quebec government has a policy to actively encourage French speakers to come to Quebec, and those anglophones who do come to Quebec tend to stay in the Montreal area.

Our population is aging faster than that of our francophone neighbours. There are more poor anglophones than poor francophones in Quebec. Unemployment is 15 per cent higher for anglophones than for francophones in Quebec, despite the fact that English-speaking Quebecers have a higher level of education and are more bilingual than their francophone counterparts. The English-speaking minority in Quebec needs the support of the Official Languages Act to change this situation.

de promouvoir la vitalité et le développement des collectivités minoritaires. L'histoire nous dit que l'article 41 est en fait de nature exécutoire. L'honorable Ray Hnatyshyn, le 22 mars 1988, devant le Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi C-72 sur les langues officielles et l'honorable Lucien Bouchard, alors secrétaire d'État, lorsqu'il a comparu devant le comité sénatorial qui examinait le projet de loi, ont tous les deux déclaré que l'article 41, qui introduit la partie VII de la loi, créait une obligation pour le gouvernement fédéral d'agir positivement afin de promouvoir la vitalité et le développement des collectivités minoritaires.

Aujourd'hui, nous aimerions vous présenter un aperçu de la situation actuelle de nos collectivités anglophones et de l'avenir qui les attend vu la façon dont la Loi sur les langues officielles est appliquée à l'heure actuelle. Avant d'entrer dans les détails, nous estimons qu'il est très important de préciser en toute clarté et sans équivoque que nous comprenons bien qu'il est nécessaire de protéger la langue et la culture françaises au Québec et ce, pour de nombreuses raisons. Il y a de plus en plus d'anglophones qui épousent des francophones, ce qui fait que la collectivité anglophone reconnaît très bien la réalité au Québec aujourd'hui.

Par ailleurs, le QCGN travaille de plus en plus avec la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada et s'efforce d'établir le dialogue avec les communautés minoritaires francophones partout au pays. Nous sommes donc davantage sensibles à la réalité des francophones qui vivent à l'extérieur du Québec.

Nous croyons que nous sommes parmi les meilleurs ambassadeurs de l'unité canadienne, car nous comprenons la culture riche et unique du Québec et du Canada et nous vivons quotidiennement la dualité linguistique.

Il y a certains faits et chiffres alarmants concernant nos communautés minoritaires dont nous devons vous parler pour que vous compreniez la raison pour laquelle nous appuyons le projet de loi du sénateur Gauthier visant à préciser la façon dont l'article 41 de la Loi sur les langues officielles devrait s'appliquer.

Le recensement de 1996 révèle que 926 000 anglophones vivent au Québec et que 968 000 francophones vivent à l'extérieur du Québec. Le portrait démographique du Québec anglophone change dramatiquement. Des statistiques récentes révèlent que le poids démographique des anglophones au Québec continue à diminuer. La migration issue des autres provinces canadiennes est moins élevée qu'auparavant. Le gouvernement du Québec a pour politique d'encourager activement les francophones à venir au Québec, et les anglophones qui viennent au Québec ont tendance à demeurer dans la région de Montréal.

Notre population vieillit plus rapidement que celle de nos voisins francophones. Il y a un plus grand nombre d'anglophones pauvres au Québec que de francophones pauvres. Le chômage est de 15 p. 100 plus élevé chez les anglophones que chez les francophones au Québec, même si les Québécois anglophones ont un niveau d'éducation plus élevé et sont davantage bilingues que leurs homologues francophones. La minorité francophone au Québec a besoin de l'appui de la Loi sur les langues officielles pour changer cette situation.

I think that that reinforces the earlier statement about the changes to the statute that are being proposed.

Within the education sector, reality for anglophones in Quebec is not as it would seem if one only used the Canadian Charter as a measure of the state of affairs. The Canadian Charter permits the use of the mother tongue as a criterion for access to schooling in a minority language in Quebec; however, anglophones there are refused schooling in English even if their mother tongue is English because of Bill 101.

In reality, the Canadian Charter and Bill 101 combined have some rather startling effects on the English-speaking minority communities throughout Quebec. Obviously, the restriction on access to English schools has resulted in fewer English speakers in our school system. The numbers are estimated to have dropped by 50 per cent over the last 25 years, which has provoked a real crisis in the educational system. In the outlying regions, schools are shrinking and closing. Distance education, which technologically links students in these regions, has become necessary so that they can stay with their families and complete the necessary prerequisites for entry to cégeps and universities.

Access to health and social services in one's own language, in this case, English, is recognized by Health Canada as a clear determinant of health. While budget cuts, hospital closures and amalgamations are a reality for health care across Canada, a snapshot of the situation for English-speaking Quebecers sadly points to the politicization of access to health and social services as a factor in the challenges Quebec anglophones face. For example, plans were developed in the early 1990s with the English-speaking communities to allow access to services in English, either from a French institution or from an English institution in another region. Before the implementation of these plans, they were sent to the office de langue français to ensure that they respected the charter of the French language. Over time, in the highly charged political arena in Quebec, there have been attempts to radically change or even abolish these plans because, as has been stated, they allow too much English in the system.

Also, the institutional network that has been historically linked to the English-speaking community has come under many direct and indirect pressures that have clearly hindered it in providing services to anglophones, which threatens the central role played by the organizations in the network. Recently, the entire provincial advisory committee on health and social services for the English-speaking population resigned as a result of political interference by the Quebec government, leaving us institutionally bereft in terms of our representation at that level.

Je pense que cela renforce ce qu'on a dit précédemment à propos des changements que l'on propose d'apporter à la loi.

Dans le secteur de l'éducation, la réalité pour les anglophones au Québec n'est pas ce qu'elle semblerait être si l'on n'utilisait que la Charte canadienne pour évaluer l'état de la situation. La Charte canadienne permet l'utilisation de la langue maternelle comme critère d'accès aux études dans une langue minoritaire au Québec; cependant, on refuse aux anglophones de fréquenter une école anglaise même si leur langue maternelle est l'anglais en raison de la Loi 101.

En réalité, la combinaison de la Charte canadienne et de la Loi 101 ont des conséquences plutôt étonnantes pour les communautés minoritaires anglophones au Québec. Manifestement, la restriction relative à l'accès aux écoles anglaises a fait en sorte qu'il y a de moins en moins de gens qui parlent l'anglais dans notre système scolaire. On estime que le nombre d'anglophones a diminué de 50 p. 100 au cours des 25 dernières années, ce qui a provoqué une crise réelle dans le système d'enseignement. Dans les zones périphériques, le nombre des élèves dans les écoles diminue et certains sont en train de fermer. Le téléenseignement qui relie technologiquement les étudiants dans ces régions, est devenu nécessaire pour que les jeunes puissent rester dans leur famille et terminer les cours préalables nécessaires pour entrer au cégep et à l'université.

L'accès aux services de santé et aux services sociaux dans la langue maternelle, dans ce cas-ci, l'anglais, est reconnu par Santé Canada comme étant sans conteste un élément déterminant. Les compressions budgétaires, les fermetures d'hôpitaux et les amalgamations sont une réalité pour les soins de santé au Canada, mais une consultation éclair de la situation pour les Québécois anglophones, révèle malheureusement que la politisation de l'accès aux services de santé et aux services sociaux fait partie des défis que doivent affronter les anglophones du Québec. Par exemple, au début des années 90, on a élaboré des plans avec les communautés anglophones afin de permettre qu'ils aient accès aux services en anglais, soit dans un établissement francophone ou dans un établissement anglophone d'une autre région. Avant que ces plans ne soient mis en oeuvre, on les a envoyés à l'Office de la langue française afin de s'assurer qu'ils respectaient la Charte de la langue française. Au fil du temps, étant donné le climat très politiquement chargé au Québec, on a tenté de changer radicalement ou même d'abolir ces plans car, comme on l'a dit, ils permettent trop d'anglais dans le système.

Par ailleurs, le réseau institutionnel qui par le passé était lié à la communauté anglophone a subi de nombreuses pressions directes et indirectes qui l'ont clairement empêché de fournir des services aux anglophones, ce qui menace le rôle essentiel que jouent les organisations du réseau. Récemment, tous les membres du comité consultatif provincial sur les services de santé et les services sociaux pour la population anglophone ont démissionné en raison de l'ingérence politique du gouvernement du Québec, ce qui fait que nous n'avons absolument plus aucune représentation à ce niveau.

Thus, an analysis of the situation in the health and social services sector for the English-speaking minority from the "outside," so to speak, without seeing the real facts and figures, would lead one to come to a rapid and, at times, erroneous conclusion that all is well, when in fact it is not.

Various other issues are beginning to impact on the English-speaking community, most recently, municipal affairs and the effect of the mergers in Quebec on the availability of English-language services, and this is not only at the local level. It must also be stated that the refusal of the Supreme Court to hear a motion with regard to the municipal mergers was a major blow to our minority communities. To quote Senator Fraser in her recent speech in Moncton, New Brunswick, it is not every day that a minority is refused even the opportunity to be heard before its rights are eliminated. Does this mean that our minority communities must wait until there is real damage before going before the court for a remedy, bearing in mind the financial and human costs involved? I think that is very important.

I made a commitment when I became involved in community organizations in the mid 1990s that I did not want to earn a reputation as a whiner, always complaining about this, that and the other. I was there on a positive note to get something done. However, I think the question must be asked: If you cannot get action and you cannot get results, what other course do you have? I suppose the broader definition of a "whiner" would be someone who goes to court. Perhaps that is stretching the argument a little, but it brings us back to the point of the changes proposed by Senator Gauthier. We want to be proactive rather than reactive in these situations.

We also have difficulty with the intergovernmental agreements between our federal and provincial governments. Quebec is the only province that has not signed a Canada-Community agreement with the federal government to support the official language minority communities. We have been working with the federal government to increase the level of employment in the federal public service. Since anglophones represent 13 per cent of the population and only 7 per cent of the federal public service in Quebec, and of course, only about 0.5 per cent of the provincial public service, it makes it very difficult to provide employment opportunities.

As you can see, the wording of the Official Languages Act in section 41 and Part 7 allows other issues to crowd out the federal government's support for official language minority communities, in this case, the English-speaking minority in Quebec. Moreover, as you have surely noticed, recent newspaper articles tell us that the latest polls show reduced support for minority-language communities in the majority communities.

Even with the protection of the Canadian Charter, and taking into account the institutional structures we have built, the English-minority population in Quebec, despite the misconceptions, myths and misinformation, needs a strong and

Par conséquent, une analyse de la situation dans le secteur des services sociaux et de santé pour la minorité anglophone, réalisée à l'extérieur, pour ainsi dire, sans voir les faits et les chiffres réels, conduirait à la conclusion rapide et parfois erronée que tout va bien, alors que ce n'est pas le cas.

Diverses autres considérations commencent à se faire sentir sur la collectivité anglophone, comme, tout récemment, les affaires municipales et l'effet des fusions au Québec sur la disponibilité des services en langue anglaise. Et cela n'est pas uniquement au niveau local. Il faut aussi dire que le refus de la Cour suprême d'entendre une motion relative aux fusions municipales a été un dur coup pour les communautés minoritaires. Pour reprendre les propos du sénateur Fraser tenus récemment à Moncton au Nouveau-Brunswick, ce n'est pas tous les jours qu'une minorité se voit refuser ne serait-ce que la possibilité d'être entendue avant que ses droits soient éliminés. Cela signifie-t-il que nos communautés minoritaires doivent attendre qu'il y ait eu de véritables dégâts avant de s'adresser au tribunal pour obtenir réparation sans compter le coût financier et humain que cela suppose? Je pense que c'est très important.

Quand j'ai commencé à jouer un rôle dans les organisations communautaires, au milieu des années 90, je ne voulais pas avoir la réputation d'être un braillard, à toujours me plaindre de ceci ou de cela. J'avais l'esprit positif et je voulais accomplir quelque chose. Pourtant, la question doit être posée: si vous ne pouvez pas obtenir de décision ni de résultat, qu'y a-t-il d'autre à faire? J'imagine que si l'on élargit la définition de braillard, on peut y inclure quelqu'un qui s'adresse au tribunal. Je pousse peut-être un peu fort, mais cela nous ramène aux changements proposés par le sénateur Gauthier. Nous voulons aller au devant de la situation et non nous contenter d'y réagir.

Il y a des frictions à propos des accords intergouvernementaux entre le gouvernement fédéral et celui des provinces. Le Québec est la seule province à ne pas avoir signé d'accord communautaire avec le gouvernement fédéral pour soutenir les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Nous travaillons déjà avec le gouvernement fédéral pour augmenter notre participation à la fonction publique fédérale. Puisque les anglophones représentent 13 p. 100 de la population et à peine 7 p. 100 de la fonction publique fédérale au Québec — et à peine 0,5 p. 100 de la fonction publique provinciale — il est très difficile de trouver des places.

Comme vous le voyez, le libellé de la Loi sur les langues officielles à l'article 41 et dans la partie 7 évince pour ainsi dire le rôle du gouvernement fédéral à l'appui des communautés de langue officielle en situation minoritaire, celles de langue anglaise au Québec en l'occurrence. De plus, comme vous l'avez sans doute remarqué, des articles récents dans les journaux nous disent que les derniers sondages font état d'une réduction de l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire dans les collectivités majoritaires.

Même avec la protection de la Charte canadienne, et tenant compte des structures institutionnelles que nous avons bâties, la population minoritaire anglophone du Québec, malgré les malentendus, les mythes et les mensonges, a besoin d'une loi

clear law and the political will to apply it. This ambiguity permits our government to determine, within the confines of its own structures, what is good for our community. Consultation is often too little and too late. It is a paternalistic relationship, not a partnership.

Witnesses who have preceded us, particularly the FCFA, have suggested modifications to section 1 with which we agree. These modifications will serve to clarify and enhance the federal government's obligation to support minority communities across Canada and will open the door to regulations that allow the timely, pertinent and flexible application of the Official Languages Act.

Honourable senators, through the Official Languages Act, particularly section 41 in Part 7, the government must mobilize the necessary resources to develop leadership and empower the community to take care of itself. The federal government must be committed to its obligation to ensure the means to support and develop a vibrant and healthy minority English-speaking community in Quebec. We need legislation that, combined with the political will, will support and enhance our minority communities as they really are, and which will be understood and accepted by the majority populations and those whose job it is to implement the law. We need a clear, strong law that will enable the English-speaking minority in Quebec to base its voice on solid facts and broad-based knowledge and empower us to work with the government to contribute to the rich social fabric of our communities, our province and our country.

[Translation]

A few years ago, when Marcel Massé was President of Treasury Board, I was a member of the Fontaine Task Force on Government Transformations. One of the points that came out of our discussions on transformations involving the transfer of obligations regarding official languages to the new agencies and new service providers was Canada's two official languages: English and French. Canada must get involved and include these words in all regulations, activities, programs and Government of Canada policies. I think that Senator Gauthier's proposals seek to achieve exactly that. It is one of Canada's fundamental values, and we must have legislation supporting it.

[English]

Senator Beaudoin: The brief states that section 41 is executory, or imperative. Do you agree with that?

Mr. Maynard: Yes.

Senator Beaudoin: My second point arises from your third page, the fifth paragraph from the bottom, where you say that in Quebec, anglophones are refused schooling in English.

forte et claire et de la volonté politique de l'appliquer. Cette ambiguïté permet à notre gouvernement de décider, dans le cadre de ses propres structures, ce qui est bon pour notre communauté. Quant à la consultation, c'est souvent trop peu trop tard. C'est une relation paternaliste et non un partenariat.

Les témoins qui nous ont précédés, en particulier le FCFA, a proposé de modifier l'article 1. Nous approuvons cette proposition. Elle viendrait clarifier et améliorer l'obligation du gouvernement fédéral de soutenir les minorités partout au pays et ouvrirait la voie à une réglementation qui permettrait l'application opportune, pertinente et flexible de la Loi sur les langues officielles.

Mesdames et messieurs les sénateurs, au moyen de la Loi sur les langues officielles, en particulier l'article 41 à la partie 7, le gouvernement doit mobiliser les ressources nécessaires pour prendre les choses en main et donner à la collectivité les moyens de s'occuper d'elle-même. Le gouvernement fédéral doit montrer de la détermination dans son obligation de garantir les moyens de soutenir et de laisser s'épanouir une minorité anglophone dynamique et vigoureuse au Québec. Nous avons besoin d'une loi qui, conjuguée à la volonté politique, soutiendra et valorisera les collectivités minoritaires telles qu'elles sont vraiment, et qui sera comprise et acceptée par les populations majoritaires et ceux dont la mission est d'appliquer la loi. Il nous faut une loi claire et forte qui permettra à la minorité anglophone du Québec d'ancrer sa voix sur des faits solides et des connaissances étendues et qui nous donnera les moyens de travailler avec le gouvernement pour contribuer au riche tissu social de nos communautés, de notre province et de notre pays.

[Français]

Il y a quelques années, lorsque Marcel Massé était ministre du Conseil du Trésor, j'étais membre du groupe de travail Fontaine sur les transformations gouvernementales. Un des points ressortant des discussions sur les transformations impliquant le transfert des obligations sur les langues officielles avec de nouvelles agences et de nouveaux prestataires de services, était les deux langues officielles du Canada: l'anglais et le français. Le Canada doit s'impliquer et inclure ces mots dans tous les règlements, toutes les activités, tous les programmes et toutes les politiques du gouvernement du Canada. Je crois que la proposition du sénateur Gauthier vise exactement cet objectif. C'est une valeur fondamentale du Canada, et on doit avoir une législation qui soutient cela.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Le mémoire dit que l'article 41 est exécutoire, ou impératif. Êtes-vous d'accord?

M. Maynard: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième question porte sur ce que vous dites dans votre troisième page, le troisième paragraphe à partir de la fin, à savoir qu'au Québec les anglophones se voient refuser la scolarité en anglais.

It is true that, according to section 59, anglophone immigrants are in that category. That is what you want to say. It is only for the immigrants. However, I agree with you that it is very important. It is true that the Charter of Rights and Freedoms operates differently in that field in Quebec, because we enshrined this in section 59 of the Constitution Act in 1982. Some people have suggested that it be amended, but the fact is, this is the situation. Perhaps it should be said that anglophone immigrants are refused schooling.

Mr. Richard Henderson, President, Outaouais Alliance: We deal with situations all the time involving mixed families. An example would be where two siblings, because of their parents' English education in Canada, are permitted access to English schools, but a third sibling, who might be the result of a second marriage, and is still being raised in an English family, does not have that access. It has happened in various circumstances throughout the province where the child has been denied English schooling. Therefore, this would be a Canadian citizen, born in Canada to Canadian parents. English education may be denied because of the educational circumstances of the parents. Perhaps the mother was educated in French and has now married a French Canadian. The parents are educating two of their children in English and wish for the third child to attend the same school. That is one example.

Senator Beaudoin: If they are born in Quebec, or in any other province, of course, they have access to education in the English language. There is no doubt of that.

Mr. Henderson: That is not necessarily so in Quebec. They would have access to English education anywhere else in Canada, but in Quebec they are being denied access because of their parents' education. The child is a member of a family in which two siblings are in an English school, yet that child is denied access to the same school.

These are exceptions, of course. In most circumstances, English children have access to English schools. No one would deny that. However, there are many exceptions where, even after going through the appeal process, the child is still denied access to English schools. That process is very uneven in its application.

Senator Beaudoin: I take note of that.

Mr. Maynard: I will conclude by saying that I think our major challenge is that, with continued out-migration and a declining birth rate, and without the ability to attract immigrants, obviously there will be a continuing decline, which is not dissimilar to francophones living outside Quebec. In that sense, there is no ability to replenish the community. It is a similar problem in a different language.

Senator Fraser: To clarify Senator Beaudoin's point, 23(1)(a) of the Charter does not apply in Quebec. For example, I have a cousin whose family has been Canadian anglophone for 200 years. They were living in Ottawa when she was small and her parents laudably sent her to a French school so she would speak good French. She married a French Canadian. Their children

Il est vrai qu'en vertu de l'article 59 les immigrants anglophones sont dans cette catégorie. C'est cela que vous voulez dire. Ce n'est vrai que pour les immigrants. Je conviens toutefois avec vous que c'est très important. Il est vrai que la Charte des droits et libertés s'applique différemment dans ce domaine au Québec parce que nous avons inscrit ceci dans l'article 59 de la Loi constitutionnelle de 1982. Certains proposent de le modifier, mais le fait est que c'est le cas. Peut-être sera-t-il préférable de dire que ce sont les immigrants anglophones qui se voient refuser de faire leurs études en anglais.

M. Richard Henderson, président, Outaouais Alliance: Nous rencontrons constamment des cas de famille mixte. Prenons le cas de frères et sœurs. À cause de l'instruction en anglais de leurs parents au Canada, deux d'entre eux ont accès à l'école anglaise, mais le troisième enfant, peut-être issu d'un deuxième mariage, et toujours élevé dans une famille anglophone, lui, n'y a pas droit. Il est arrivé souvent dans la province qu'un enfant se voit refuser de fréquenter l'école anglaise. Alors, il s'agit ici d'un citoyen canadien, né au Canada de parents canadiens. L'enseignement en anglais peut être refusé à cause des études des parents. La mère a peut-être fait ses études en français et a épousé un canadien français. Les parents élèvent deux de leurs enfants en anglais et veulent que le troisième enfant fréquente la même école. Ce n'est qu'un exemple.

Le sénateur Beaudoin: S'ils sont nés au Québec, ou dans toute autre province, ils ont évidemment droit à l'instruction en anglais. Cela ne fait pas de doute.

M. Henderson: Ce n'est pas forcément le cas au Québec. Ils auraient le droit d'étudier en anglais partout ailleurs au Canada, mais au Québec on le leur refuse à cause de l'instruction de leurs parents. L'enfant fait partie d'une famille où deux frères et sœurs sont à l'école anglaise, mais lui n'y a pas droit.

Il y a des exceptions, évidemment. Dans la plupart des cas, les enfants d'expression anglaise ont accès à l'école anglaise. Personne ne le nie. Toutefois, il y a de nombreuses exceptions où, même après avoir interjeté appel, l'enfant se voit refuser l'accès à l'école anglaise. Il y a un grand manque d'uniformité.

Le sénateur Beaudoin: J'en prends note.

M. Maynard: Je conclurai en disant que notre principal problème c'est que, vu l'exode ininterrompu et la chute du taux de natalité, et étant donné l'impossibilité d'attirer des immigrants, le déclin va s'accuser comme c'est le cas des francophones hors Québec. En ce sens, la collectivité ne peut pas se reconstituer. Le problème est le même; seule la langue est différente.

Le sénateur Fraser: Pour préciser ce qu'a dit le sénateur Beaudoin, l'alinéa 23(1)a) de la Charte ne s'applique pas au Québec. Par exemple, j'ai une cousine dont la famille est canadienne anglophone depuis 200 ans. Sa famille vivait à Ottawa lorsqu'elle était petite et ses parents, je les en félicite, l'ont envoyée à l'école française pour qu'elle parle bien la langue.

would not be eligible for English schooling in Quebec. It does not just apply to immigrants.

I would like a clarification from the panel. On page 4 of your brief, at the top, you say that preliminary figures show that for every 10 francophones in Quebec receiving specialized training, only 5 anglophones receive similar training. Could you tell me what that means?

Ms Hook: I will try. If I do not do a good job, I will ask the person who supplied those numbers to submit something in writing. Obviously, statistics are not my forte.

It means that Quebec English speakers are doubly underserved. Out of 100 people, if 10 francophones in Quebec receive the training they need, only 5 anglophones will.

Senator Fraser: It is a percentage.

Ms Hook: Yes. It is because of the size of the schools. They have half of the "market spread," if you like, in the community. We have just discovered this, frankly, and will probably research it further. Once again, it is a subculture. That group of anglophones does not have the education, the language skills or other skills to get a job, and that directly affects the unemployment rates. They are being forgotten or lost in the system.

Senator Fraser: Thank you. I do not know about the rest of the committee, but I would like to see those numbers.

Ms Hook: Okay.

Senator Fraser: That leads to my next question. Many of the problems that you outline lie within provincial jurisdiction. As we know, the federal spending power is a wonderful thing.

When you refer on page 3 to distance education, are you arguing that there is a role for the federal government in the funding or the provision of that?

Mr. Maynard: Yes. It is used as an example of the type of support that could be provided. One of the difficulties we have with the intergovernmental arrangements is that if Quebec decides not to sign — we cited the example of the health and social services agreement — we are very often denied access to the federal resources that would have been available.

Second, in some cases, the money is transferred directly to Quebec and we have to try to find it.

When we look at the particular needs of the English-speaking communities, because of their dispersed nature, particularly outside of the Island of Montreal, distance education becomes extremely important. Obviously, it is not of the same importance to the majority francophone population in Quebec. Therefore, we are not part of the developmental priorities of the provincial government.

Elle a épousé un Canadien français. Leurs enfants n'auraient pas droit à l'école anglaise au Québec. Cela ne s'applique pas qu'aux immigrants.

J'aimerais que les témoins me donnent un éclaircissement. À la page 4 de votre mémoire, en haut, vous dites que les chiffres préliminaires montrent que pour 10 francophones au Québec qui reçoivent une formation spécialisée, seuls 5 anglophones en reçoivent une. Pourriez-vous me dire ce que cela signifie?

Mme Hook: Je vais essayer. Si je n'y arrive pas, je demanderai à la personne qui a fourni les chiffres de vous donner une réponse par écrit. J'admets d'emblée que les chiffres ne sont pas mon fort.

Cela veut dire que les anglophones du Québec sont doublement pénalisés. Sur 100 personnes, si 10 francophones au Québec reçoivent la formation dont ils ont besoin, seulement 5 anglophones la recevront.

Le sénateur Fraser: C'est un pourcentage.

Mme Hook: Oui, c'est à cause de la taille des écoles. Elles ont la moitié de l'étendue du marché, si vous voulez, dans la communauté. Nous venons de le découvrir, et nous allons probablement creuser la question. Encore une fois, c'est une sous-culture. Ce groupe d'anglophones n'a pas l'éducation, les compétences linguistiques ou les autres compétences voulues pour avoir un emploi, et cela influe directement sur le taux de chômage. Ils sont oubliés ou perdus dans le système.

Le sénateur Fraser: Merci. Je ne sais pas ce qu'il en est pour le reste du comité, mais j'aimerais bien avoir ces chiffres.

Mme Hook: Bien.

Le sénateur Fraser: Cela m'amène à ma question suivante. Bien des problèmes que vous mentionnez relèvent de la compétence provinciale. Comme nous le savons, le pouvoir fédéral de dépense est quelque chose de merveilleux.

Quand vous parlez à la page 3 de téléenseignement, voulez-vous dire que le gouvernement fédéral aurait un rôle à jouer dans le financement ou la fourniture de cet enseignement?

M. Maynard: Oui. C'est un exemple du genre de soutien qu'on pourrait apporter. L'un des problèmes que nous avons avec les arrangements intergouvernementaux, c'est que si le Québec décide de ne pas signer — et nous avons cité l'exemple de l'accord sur la santé et les services sociaux — nous sommes très souvent privés des ressources fédérales qui auraient pu être disponibles.

Deuxièmement, dans certains cas, l'argent est transféré directement au Québec et nous sommes obligés d'essayer de le trouver.

Quand on examine les besoins particuliers des communautés anglophones, et compte tenu de leur éparpillement, surtout en dehors de l'île de Montréal, la notion de téléenseignement devient très importante. Évidemment, elle n'a pas autant d'importance pour la majorité francophone du Québec. Nous ne faisons donc pas partie des priorités de développement du gouvernement provincial.

Certainly the federal government can play a very prominent role in that. Our difficulty is that very often, these issues are in areas of so-called "provincial jurisdiction," and that is where we get the political interference. We have tried, although unsuccessfully to date, to suggest to the representatives of the federal government that they should work directly with the community on the application of programs. The interdepartmental partnerships on official languages communities are a prime example of where we could accomplish more. However, on the intergovernmental level, where there are significant dollars attached to things like health, social services and education, we have been unsuccessful to date.

Senator Fraser: Do you think this bill would prod the federal government to be more active in ensuring minority rights?

Mr. Maynard: It would give us another lever. I do not know how many levers we need, but another will always help.

Senator Gauthier: Mr. Maynard, you talked about health, education and professional training. I understand where you are coming from, because I, a francophone, have lived here in Ontario all my life. We have only had post-secondary education in French here for the last 10 years. It is a grind, but you will get there if you keep at it. I will also tell you why I appreciate your support for Bill S-32.

I was here in 1988, when Mr. Bouchard and David Crombie, Secretary of State, spoke to the committee. I will refer to the text of that meeting.

It is from July 1988. It says that section 41 describes the extent of the government's intention; it assigns to the federal government the obligation to enhance the vitality of linguistic minorities.

This is the first time any federal law has talked about "enhancing" minority communities. I appreciate that lawyers have interpreted that to be declaratory, or some kind of wish or intention, but not a legal obligation. I understand what you just said to us about access to health care and education. You also mentioned that you were working closely with the Fédération des communautés francophones et acadienne. I appreciate that, because there has been a longstanding lack of communication between the minority groups outside Quebec — and I do not like that expression "outside Quebec." I consider myself a Canadian of French expression — and anglophones, or Canadians in Quebec who speak English.

For me, there is only one country with two official languages. We are not a bilingual country. I do not buy that nonsense. I say we have two official languages that must be respected and given equal rights.

My bill tries to reinforce the obligation of the governments in this regard. I say "governments" because section 43 of the Official Languages Act gives very specific responsibilities to the Minister of Canadian Heritage.

Le gouvernement fédéral peut certainement jouer un rôle très important dans ce domaine. La difficulté, c'est que ces questions relèvent très souvent de ce qu'on appelle la «compétence provinciale», et que c'est à ce niveau qu'il y a des ingérences politiques. Nous avons essayé, mais en vain jusqu'à présent, de dire aux représentants du gouvernement fédéral qu'ils devraient travailler directement avec la communauté à mettre en oeuvre les programmes. Les partenariats interministériels sur les communautés de langue officielle sont un excellent exemple de domaine dans lequel nous pourrions faire plus. Toutefois, au niveau intergouvernemental, où il y a des montants importants disponibles pour des choses comme la santé, les services sociaux et l'éducation, nous avons échoué jusqu'à présent.

Le sénateur Fraser: Pensez-vous que ce projet de loi pourrait inciter le gouvernement fédéral à promouvoir plus activement les droits des minorités?

M. Maynard: Cela nous donnerait un autre moyen d'action. Je ne sais pas combien il nous en faudrait, mais un de plus ne nous ferait pas de mal.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Maynard, vous avez parlé de santé, d'éducation et de formation professionnelle. Je vous comprends très bien car moi-même, qui suis francophone, j'ai vécu toute ma vie en Ontario. Ce n'est que depuis 10 ans que nous avons un enseignement postsecondaire en français ici. Cela prend du temps, mais on y arrive quand on insiste. Je veux aussi vous dire pourquoi j'apprécie votre soutien au projet de loi S-32.

J'étais ici en 1988, quand M. Bouchard et David Crombie, le Secrétaire d'État, se sont adressés au comité. Je vais me reporter au texte de cette réunion.

C'était en juillet 1988. On dit que l'article 41 décrit la portée de l'intention du gouvernement; il impose au gouvernement fédéral de s'engager à favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques.

C'est la première fois qu'on parle de «favoriser» des communautés linguistiques. Je comprends bien que les juristes aient interprété cette affirmation comme une simple déclaration ou un simple exposé d'intention, un souhait, mais pas une obligation juridique. Je comprends bien ce que vous venez de nous dire à propos de l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Vous avez aussi précisé que vous collaborez étroitement avec la Fédération des communautés francophones et acadienne. Je le comprends, car il y a depuis longtemps un manque de communication entre les groupes minoritaires hors — d'ailleurs je n'aime pas cette expression «hors Québec», je me considère moi-même comme un Canadien d'expression française — et les anglophones, ou les Canadiens qui parlent l'anglais au Québec.

À mes yeux, il n'y a qu'un seul pays et deux langues officielles. Nous ne sommes pas un pays bilingue. Je n'accepte pas cet argument stupide. J'affirme qu'il y a deux langues officielles qui doivent être respectées et traitées sur un pied d'égalité.

Mon projet de loi vise à réaffirmer l'obligation des gouvernements à cet égard. Je dis «les gouvernements» parce que l'article 43 de la Loi sur les langues officielles confère des responsabilités très précises à la ministre du Patrimoine canadien.

I know that you tried to use the courts on the issue of the merging of municipalities. I appreciate that you tried hard. However, have you recently used legislation, for example, or the courts in any way, to try to confirm your language rights in education?

[Translation]

Ms Hook: I have been in my position for two years. I must say, senator, that we have not gone to the courts. I believe that Mr. Brent Tyler, the President of Alliance Québec, will appear before you. His specialty is minority rights, especially as regards education. So he will be in a better position to answer your question.

We are part of the Court Challenges Program. As our francophone colleague said, it is not easy. The Court Challenges Program must serve all Canadians. Successfully receiving funds, even with the best will in the world, is not easy. Then, once that is done, we have to come up with the time and money to follow through. Often, minority cases end up in the Supreme Court. So we must be prepared for a long battle and we must have a lot of money.

In an informal conversation with one of the lawyers who was before the Supreme Court on the municipal amalgamations, the lawyer told us that he had to provide evidence at trial, to make sure that it would work in the Supreme Court. Apparently, the evidence was presented at trial, but it was rejected. So we can in fact go to court, but the matter almost always has to become political so that, at trial, it becomes part of the evidence required to move on. So we have not used the court route as much as we could have, and we would prefer to avoid doing so, if possible.

Senator Gauthier: The Court Challenges Program does not accept to hear cases on section 41 of Part VII. Do not waste your time asking people who are part of the program to help you, they will tell you that they cannot.

I would like to ask a question that has been bothering me. You have surely heard about the Montfort Hospital. Some time ago, in Ottawa, the *Ottawa Citizen* published an article which said that the Montfort Hospital was a —

[English]

— “boondoggle — never in Quebec would we expect to have such a hospital with English services.” I was rather upset by that so I wrote to the *Ottawa Citizen* to say that those are not the facts. They never published my letter, of course. They never do. It is a difficult situation.

My question is about access to health services in English in Quebec. Is it generally accepted that there are English-speaking hospitals in Quebec? I know that the official language is French, but there are English-speaking institutions, and I think there is one being built now in Montreal. Am I right?

Je sais que vous avez essayé de porter devant les tribunaux la question de la fusion des municipalités et vous avez fait de gros efforts. Toutefois, avez-vous récemment invoqué les lois en vigueur, par exemple, ou avez-vous eu recours aux tribunaux pour essayer de confirmer les droits linguistiques dans le domaine de l'éducation?

[Français]

Mme Hook: Je suis en poste depuis deux ans. Je dois vous dire, sénateur, que nous ne sommes pas allés devant les cours. Je crois que M. Brent Tyler, le président d'Alliance Québec, viendra témoigner devant vous. Il se spécialise en droits des minorités, surtout en ce qui concerne l'éducation. Il sera donc plus en mesure que moi de vous répondre.

Nous faisons partie du programme de la contestation judiciaire. Comme pour nos collègues francophones, ce n'est pas facile. Le programme de contestation judiciaire doit servir à tous les Canadiens. Passer la rampe afin de recevoir les fonds, même avec la meilleure volonté au monde, ce n'est pas facile. Ensuite, une fois qu'on a cela, il faut trouver le temps et l'argent pour pouvoir se rendre. Je pense que souvent cas de droits des minorités se rendent jusqu'à la Cour suprême. Donc, il faut être prêt à une longue bataille et il faut avoir beaucoup d'argent.

Dans une conversation informelle avec un des avocats qui étaient devant la Cour suprême pour les fusions municipales, il nous a dit qu'il devait fournir la preuve en première instance, pour être certain que cela fonctionne une fois rendu à la Cour suprême. Apparemment, la preuve en première instance a été présentée, mais elle a été rejetée. On peut, en effet, se servir de la cour, mais il faut toujours que cela devienne presque politique pour que, en première instance, cela fasse partie de la preuve pour pouvoir procéder. On ne s'en est pas servi autant qu'on aurait pu, et on aimerait mieux pas, si c'est possible.

Le sénateur Gauthier: Le programme de contestation judiciaire n'accepte pas de prendre des causes sur l'article de la Partie VII de la loi pour l'article 41. Ne perdez pas votre temps à demander aux gens qui font partie du programme de vous aider, ils vont dire qu'ils ne peuvent pas le faire.

J'aimerais poser une question qui me préoccupe. Vous avez sûrement entendu parler de l'Hôpital Montfort. Il y a quelque temps, à Ottawa, le *Ottawa Citizen* a publié un article dans lequel on disait que l'Hôpital Montfort était un ...

[Traduction]

...«bricolage — jamais au Québec on s'attendrait à avoir un tel hôpital offrir des services en anglais.» J'ai été tellement irrité par cet article que j'ai écrit au *Ottawa Citizen* pour dire que ce n'était pas la réalité. Le journal n'a pas publié ma lettre, évidemment. Il ne le fait jamais. C'est une situation complexe.

Ma question porte sur l'accès aux services santé offerts en anglais au Québec. Admettons en général qu'il y a des hôpitaux de langue anglaise au Québec? Je sais que la langue officielle est le français, mais il y a des institutions de langue anglaise et je pense qu'il y en a une en actuellement en construction à Montréal. Est-ce que j'ai raison?

[Translation]

Mr. Henderson: You are right. The services that Montrealers have in English are excellent. In the regions, for example here in west Quebec, I can also say that services are excellent. Access to service in English is not necessarily equally consistent everywhere. I must also say that a lot depends on the benevolence and the professionalism of the people in the hospitals.

We have fought for those services for a long time. We got them through our access to service in English regime. But I must say that the battle is still ongoing, as these regimes are reviewed every three years. They must be reviewed. So we do not have guaranteed access. Access may change every three years. Recently, Minister Trudel, who was the Quebec Minister of Health, wanted to review these access regimes. Mr. Maynard told you earlier that we resigned en masse from the provincial consultative committee because we could see what was coming.

With the Quebec Community Group Network, we now have the strength of a network that has a strong voice and that enables the community to see the real situation. It is not well known. I too waged a small battle in the *Ottawa Citizen* recently to state that in Quebec, there are hospitals that were built with the money of our ancestors by anglophones before the public network existed. They are no longer anglophone hospitals. They provide services in English, which is allowed under the access regime, but they are not English hospitals. After all, it is obviously up to us to continue fighting for that.

As for the battle for the Montfort Hospital, for example, it goes without saying that we supported it entirely. We were there right from the beginning, and we are happy with what they did, because the anglophone community will also be able to benefit from their action.

Mr. Maynard said that Bill S-32 is another lever that we will need so that there is an obligation to support our linguistic community.

Senator Gauthier: The Montfort Hospital is not an exclusively francophone hospital. It serves French and English-speaking Canadians. What makes the Montfort Hospital different from other hospitals in Ontario is that the language of work in the hospital, among doctors and nurses, is French. It is the only hospital outside Quebec where the language of work is French. That is what we wanted to save, because the Montfort Hospital, in cooperation with the University of Ottawa, trains doctors for francophone communities outside Quebec.

Mr. Henderson: The Montfort Hospital is the reflection of what is happening in Montreal.

Senator Gauthier: The problem is not the same in Quebec. There is no problem obtaining medical training in English. It is done commonly. McGill University has four or five hospitals that work in English.

[Français]

M. Henderson: Vous avez raison. À Montréal, il est certain que les services que les Montréalais ont en anglais sont excellents. Dans les régions, par exemple ici dans l'Outaouais, je peux aussi dire que les services sont excellents. L'accès au service en anglais n'est pas nécessairement quelque chose qui est d'une consistance égale partout. Il faut dire aussi que cela dépend beaucoup de la bienveillance et du professionnalisme des gens dans les hôpitaux.

On s'est débattu longtemps pour avoir ces services. On les a eus par notre régime d'accès au service en anglais. Mais il faut dire que la bataille est toujours là, parce que ces régimes sont à l'étude à tous les trois ans. Ils doivent revenir à étude. Donc, on n'a pas un accès garanti. À tous les trois ans, cela peut changer. Dernièrement, le ministre Trudel, qui était le ministre de la Santé au Québec, a voulu réétudier ces régimes d'accès. M. Maynard vous a dit tantôt qu'avec le comité de consultation provincial, on a démissionné en masse parce qu'on voyait ce qui s'en venait.

Avec le «Quebec Community Group Network», nous avons maintenant une force qui nous permet d'avoir un réseau qui a une voix forte et qui permet aussi à la communauté de voir la situation réelle. Ce n'est pas bien connu. J'ai fait moi-même une petite bataille dans le *Ottawa Citizen* dernièrement pour affirmer qu'au Québec, il y a des hôpitaux qui ont été construits avec l'argent de nos ancêtres par les anglophones avant qu'il y ait eu un réseau public. Ce ne sont plus des hôpitaux anglophones. Ils ont des services en anglais, qui sont permis par le régime d'accès, mais ce ne sont pas des hôpitaux anglophones. En fin de compte, c'est à nous, évidemment, de continuer à se battre pour cela.

Quand on a vu la bataille au sujet de l'Hôpital Montfort, par exemple, il allait de soi qu'on la supporte entièrement. Du début, on était là et on est content de ce qu'ils ont fait, parce que la communauté anglophone pourra aussi en bénéficier.

M. Maynard a dit que le projet de loi S-32 est un autre levier dont on aura besoin afin qu'il y ait une obligation de supporter notre communauté linguistique.

Le sénateur Gauthier: L'Hôpital Montfort n'est pas un hôpital exclusivement francophone. Il dessert les Canadiens d'expressions française et anglaise. Ce qui différencie l'Hôpital Montfort des autres hôpitaux de l'Ontario, c'est que la langue de travail de l'hôpital, des médecins et des infirmières est le français. C'est le seul hôpital, en dehors du Québec, où la langue de travail est le français. C'est ce qu'on voulait garder, car à l'Hôpital Montfort, en collaboration avec l'Université d'Ottawa, on forme des médecins pour les communautés francophones hors Québec.

M. Henderson: L'Hôpital Montfort est le reflet de ce qui se passe à Montréal.

Le sénateur Gauthier: Ce n'est pas le même problème au Québec. Vous n'avez pas de difficultés en ce qui a trait à la formation médicale en anglais. Cela se fait communément. L'Université McGill a quatre ou cinq hôpitaux où on travaille en anglais.

Mr. Henderson: The comparison is not with the numbers. Of course there are many anglophone hospitals in Montreal. However, in the regions, in west Quebec, for example, there are no anglophone hospitals offering services or working solely in English. We have access to services and we have to fight to maintain them.

Senator Gauthier: I would really like to be able to use both official languages in all hospitals in Ontario. I know people throughout Ontario who do not have access to the same services as I do because I live in Ottawa.

My next question is for Mr. Maynard. In a letter that I received last October or November, the Minister of Justice told me that section 41 was political in nature. I have been in politics for 40 years. I fully understand what that means. In your interpretation, within your means, do you have an idea of what it means to say: "Use the political strength of the minority in Quebec to change the ideas of the majority"?

When I am told that it is political and I know that the official opposition is the Canadian Alliance, which does not want any federal government involvement in official languages, I tell myself that something is wrong. I have never heard the Canadian Alliance Party express support for the report of the Commissioner of Official Languages. It would never do that. Do you agree that it is political or are you convinced, like me, that it is binding and that the legislation needs to be changed?

Mr. Maynard: Yes, but perhaps it starts with the political side, because it is part of a need for political change, and we are starting the process. We start with a change and in the end, politics evolve. Sometimes, when that requires more time and effort, we face difficulties implementing the regulations. In that sense, it is a political need.

Senator Joyal: Mr. Maynard, some witnesses have told our committee that mixed marriages were one of the factors of assimilation in Canadian society. They have shown us in particular that in some regions, assimilation was the result of this situation, and today, mixed marriages are even more numerous than they were decades ago, when religion was a very important element of social distinction.

Today, we have learned to accept religious differences within a family without any problem, whereas in the past, I would say that it was a relatively effective kind of barrier.

In your opinion, what is the situation in Quebec in this regard? Are the mixed families in Quebec one of the main reasons for erosion in the anglophone community?

Mr. Maynard: Yes, it is something new in that it is an assimilation process. I think that data in the most recent census tend to indicate an increase in mixed marriages, in marriages among francophones and anglophones.

M. Henderson: La comparaison n'est pas au point de vue du nombre. C'est sûr qu'il y a beaucoup d'hôpitaux anglophones à Montréal. Toutefois, en région, par exemple, en Outaouais, il n'y a pas d'hôpitaux anglophones qui offrent des services ou qui travaillent uniquement en anglais. On a accès aux services et il faut se battre pour les garder.

Le sénateur Gauthier: J'aimerais bien qu'on utilise les deux langues officielles dans tous les hôpitaux de l'Ontario. Je connais des gens, partout en Ontario, qui n'ont pas accès aux mêmes services que moi parce que je vis à Ottawa.

Ma prochaine question s'adresse à M. Maynard. Dans une lettre que j'ai reçue en octobre ou novembre dernier, la ministre de la Justice me disait que l'article 41 était de nature politique. Je suis politicien depuis 40 ans. Je comprends très bien ce que cela veut dire. Avez-vous, dans votre interprétation, dans vos moyens, une idée de ce que veut dire: «utiliser la force politique de la minorité du Québec pour faire changer l'idée de la majorité»?

Quand on me dit que c'est politique et que je sais que l'opposition officielle c'est l'Alliance canadienne, qui ne veut pas du tout que le gouvernement fédéral se mêle des langues officielles, je me dis qu'il y a quelque chose qui ne va pas. Je n'ai jamais entendu le Parti de l'Alliance canadienne appuyer le rapport de la commissaire aux langues officielles. Il ne ferait pas cela. Êtes-vous d'accord que c'est politique ou êtes-vous convaincu, comme moi, que c'est exécutoire et qu'il y a un besoin de changer cette loi?

M. Maynard: Oui, mais peut-être que ça commence avec la politique, parce que ça relève d'un besoin d'évolution politique, et on commence le processus. On commence avec un changement et à la fin, on a l'évolution politique. Quelques fois, quand cela prend plus de temps, plus d'efforts, on fait face à des difficultés avec l'implantation du règlement. En ce sens, c'est un besoin politique.

Le sénateur Joyal: Monsieur Maynard, certains témoins ont mentionné devant notre comité que les mariages exogames étaient un des facteurs assimilateurs dans la dynamique sociale canadienne. Ils nous ont démontré qu'en particulier, dans certaines régions, l'assimilation provenait de cette situation, et aujourd'hui, les mariages exogames sont encore plus nombreux qu'il y a quelques décennies, à l'époque où la religion était un élément de distinction sociale très important.

Aujourd'hui, on a appris à accepter sans problème la différence religieuse dans une même famille, alors qu'auparavant, je dirais que c'était une sorte de barrière relativement efficace.

À cet égard, selon vous, quelle est la situation au Québec? Est-ce que l'exogamie qui existe au Québec est un élément important dans l'érosion de la communauté anglophone?

M. Maynard: Oui, c'est quelque chose de nouveau dans le sens que c'est un processus d'assimilation. Je crois qu'il existe des données dans le dernier recensement qui semblent indiquer une augmentation des mariages exogames, des mariages entre anglophones et francophones.

This is a challenge today, because with a birth rate on the decline and emigration that is ongoing, the loss is felt in the anglophone community. It is new, however. The problem is not as extensive as it is for French-speaking communities outside Quebec, but it is certainly one of the matters we will study in greater depth. If you are bilingual, you naturally have more contact with the French-speaking community.

Senator Joyal: If you could focus all of your efforts on a single priority, would it be additional protection or additional regulations? I do not want to give you the answer. In your opinion, if you look at all of the aspects considered essential for maintaining the vitality of a minority community, what is the determinant factor that could contribute to maintaining a kind of social balance in Quebec? As you said, the anglophone community in Quebec is on the decline, not only in terms of numbers, but also in terms of vitality, in other words, in its participation in all social, economic and cultural activity in Quebec. In your opinion, where should efforts be focused?

Mr. Maynard: It is difficult to choose a single area. In my opinion, it would be access to schools. Without a school in the community, there are no families; without families, there are no children; and without children, the community has no future. It is not a question of opening doors, in the sense of establishing a balance between the protection and promotion of the French language in Quebec.

Clearly, in some communities, the schools are close to the families. Closing them will mean an end to the communities. That does nothing for the other services, economic services, health care, etc. If there is no school in the village, there is no village. To my mind, that is the biggest challenge, because it is not easy to know how to increase and provide access to schools in English without opening the doors to a major transfer from other communities, anglophone and francophone at the same time. We must come up with a solution.

[English]

Senator Grafstein: I have just one question. I believe one of your organizations was involved in the amendment to the Constitution that changed the educational framework in Quebec several years ago. A number of us sat on that joint committee. There was a belief that that change to the constitutional structure would provide some sustenance to and vitality for English education in Quebec. What is your view of that?

Mr. Maynard: Are you referring to the constitutional change, senator?

Senator Grafstein: No, the impact of the constitutional change on the revitalization of English language education in Quebec. Has it been good, bad, or neutral?

Mr. Henderson: In the community for which our association is responsible, I would have to say that there probably has not been a great deal of change as a result of that. It probably signalled to

C'est un défi, aujourd'hui, parce qu'avec le taux de naissance en déclin et avec l'émigration qui continue, c'est une perte au niveau de la communauté anglophone. Cependant, c'est nouveau. Ce n'est pas le même niveau de problème que pour les communautés d'expression française à l'extérieur du Québec, mais c'est certainement une des choses qu'on étudiera en profondeur. Si vous êtes bilingue, il est naturel que vous ayez plus de contact avec la communauté d'expression française.

Le sénateur Joyal: Si vous aviez une seule priorité sur laquelle centrer tous vos efforts, que serait-elle en termes de protection additionnelle ou de réglementation additionnelle? Je ne veux pas vous donner la réponse. Selon vous, par rapport à tous les éléments qu'on considère essentiels au maintien de la vitalité d'une communauté en situation minoritaire, quel est, à ce moment-ci, au Québec, l'élément déterminant qui serait le facteur contributif à une sorte de maintien de l'équilibre social au Québec? Comme vous l'avez dit, la communauté anglophone au Québec diminue, non seulement en termes de nombre mais aussi en termes de vitalité, c'est-à-dire de participation à l'ensemble de l'activité sociale, économique et culturelle du Québec. D'après vous, sur quoi l'effort devrait-il porter?

M. Maynard: Il est difficile à choisir seulement une chose. D'après moi, ce serait l'accès aux écoles. Sans école dans la communauté, pas de familles; sans familles, pas d'enfants; et sans enfants, pas d'avenir pour la communauté. Ce n'est pas une question d'ouvrir les portes, dans le sens de faire de l'équilibrisme entre la protection et la promotion de la langue française au Québec.

Il est certain que dans plusieurs communautés, les écoles sont proches de la famille. Si on les ferme, c'est la fin des communautés. Cela ne fait rien pour les autres services, économiques, de santé, et cetera. S'il n'y a pas d'école dans le village, il n'y a pas de village. Pour moi, c'est le plus grand défi, parce que ce n'est pas facile de savoir comment augmenter et donner l'accès aux écoles en anglais sans ouvrir les portes à un transfert important des autres communautés, anglophones et francophones en même temps. Il faut trouver une solution.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je n'ai qu'une question à poser. Un de vos organismes a participé à la modification apportée à la Constitution en vue de modifier le cadre pédagogique au Québec il y a plusieurs années. Un certain nombre d'entre nous siégeaient à ce comté. On croyait qu'en apportant cette modification à la structure constitutionnelle l'enseignement en langue anglaise au Québec y gagnerait en force et vitalité. Qu'en pensez-vous.

M. Maynard: Parlez-vous de la modification apportée à la Constitution, sénateur?

Le sénateur Grafstein: Non, je parle de l'influence de la modification apportée à la Constitution sur la revitalisation de l'enseignement en langue anglaise au Québec. Ce changement s'est-il révélé utile, néfaste ou sans effet?

M. Henderson: Dans la collectivité dont est responsable notre association, je dois dire que cela n'a pas apporté de changement considérable. La communauté a compris alors qu'il lui fallait

the community that it now had to step in and take a more active role in the administration and take more responsibility. However, it did not provide the tools or the resources that the community needs. Nor does it give our institutions the protections that they need to increase their vitality.

By that, I mean that obviously, in Quebec, we have the Charter of the French language. There are many measures in that charter that essentially make it difficult for the community to not only revitalize its institutions, but also to have access to the larger community, the rest of North America, and to bring people into our communities who wish to have an English education.

In other words, as people who are of English extraction leave the province, our institutions begin to die. That aspect of it has not changed. I would say that in most people's minds, at least, it has given a visible example of what an English institution is and how to take care of it, and it divides things less on religious lines. It was not always obvious, in religious terms, whether one was a part of the francophone or anglophone community.

The Chair: I thank you very much for appearing today.

Our next witness is the president of the Law Commission of Canada.

[Translation]

Ms Nathalie Des Rosiers, President, Law Commission of Canada: Thank you very much for allowing me to appear. I am very pleased to have the opportunity to make some remarks. I will be rather brief, and I must add that the first part of my remarks stem primarily from my personal interest as a researcher in the area of constitutional and language law.

I have called the first part of my statement "The constitutional need for the proposed amendment". In the second part, I am going to try to relate how this amendment fits in with the major legislative changes, the main trends in law reform.

I will address three points: community development, the role of pluralism in our legal system, and the role of pluralism in globalization. First of all, I want to discuss the constitutional need for this amendment to the Official Languages Act.

The constitutional context with regard to linguistic rights is fairly well known, but it has changed in recent years. I know that later on this morning you will hear from Mr. Caza, an expert in the *Monifort* case; I therefore will not dwell on that issue at great length.

Since the *Quebec Secession Reference*, it has become clear that the protection of minorities in Canada is a fundamental structural constitutional principle.

[English]

Ms Des Rosiers: I should say that I am quite happy to answer questions in English at any time.

intervenir et jouer un rôle plus actif dans l'administration tout en assumant plus de responsabilités. Toutefois, ce changement n'a pas fourni à la communauté les outils ou les ressources dont elle a besoin. Il ne donne pas non plus à nos institutions la protection dont elles ont besoin pour devenir plus dynamiques.

Par cela, j'entends que, de toute évidence, il existe au Québec la Charte de la langue française. Il y a dans cette charte de nombreuses mesures qui empêchent en fait la communauté non seulement de moderniser ses institutions, mais également d'avoir accès au reste de l'Amérique du Nord, et de faire venir chez nous des gens désireux de faire des études en anglais.

Autrement dit, lorsque les gens d'origine anglaise quittent la province, nos institutions commencent à disparaître. Cette situation est toujours la même. Je dirais que dans l'esprit des gens, au moins, cela a donné un exemple concret de la structure et du fonctionnement d'une institution anglaise, et le clivage est moins fonction des convictions religieuses. Cela n'a pas toujours été évident, sur le plan religieux, de dire si l'on appartenait à la communauté francophone ou anglophone.

La présidente: Je vous remercie beaucoup de votre témoignage.

Notre témoin suivant est la présidente de la Commission du droit du Canada.

[Français]

Mme Nathalie Des Rosiers, présidente, Commission du droit du Canada: Je vous remercie beaucoup de m'accueillir. Il me fait plaisir de vous adresser ces quelques remarques. Je serai assez brève et je dois vous dire que la première partie de mes remarques vient surtout de mon intérêt personnel en tant que chercheuse en droit constitutionnel et en droit linguistique.

La première partie de mes remarques s'intitule: «La nécessité constitutionnelle de l'amendement proposé». Dans la deuxième partie, je vais tenter de relater comment cet amendement se situe dans le cadre des grandes transformations du droit, des grandes tendances dans la réforme du droit.

Je vais discuter de trois points: le développement communautaire, le rôle du pluralisme dans notre système juridique et le rôle du pluralisme dans la mondialisation. Tout d'abord, je vais traiter la nécessité constitutionnelle de cet amendement à la Loi sur les langues officielles.

Le contexte constitutionnel des droits linguistiques est assez bien connu, mais il a connu récemment certaines révolutions. Je sais que plus tard, dans la matinée, vous entendrez Me Caza, grand expert de la cause *Monifort*; je ne passerai donc pas beaucoup de temps sur cette cause.

Depuis le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, il est clair que la protection des minorités au Canada est un principe structurel fondamental sous-jacent à notre Constitution.

[Traduction]

Mme Des Rosiers: Je dirais que je suis ravie de répondre aux questions en anglais n'importe quand.

[Translation]

In the *Monifort* case, the Appeal Court confirmed that this principle forces the government, to a degree, to take into account the relative weight of an institution with respect to the survival of the minority. The Appeal Court did not recognize the validity of the ratcheting-up principle, which means that we cannot go back on any progress which has been made. If a government has recognized that a minority or an institution has certain rights, it cannot repeal them.

The Appeal Court did not recognize the validity of the ratcheting-up principle under section 16(3), but — and this is my opinion — I think it did so implicitly, by referring to the underlying fundamental structural principles, that is, the unsaid principle of minority protection.

Indeed, the court suggested that from the moment the French Languages Services Act recognized the Montfort Hospital as being an institution, as an organization providing public services in French, it could not repeal its institutional character, unless — the imposed limits seem important to me — it was reasonable or necessary to do so. So the test is whether it is reasonable or necessary to go back to the way it used to be or to change the character of an institution.

We have to remember two aspects of this ruling. The first deals with the unwritten constitutional principles which mandate the ratcheting-up principle. That is a good thing. We do not want to repeat the mistakes of the past which basically meant that the rights of minority institutions were unnecessarily or unreasonably violated. The second is that the argument as to whether it is sometimes necessary or reasonable to change the character of an institution sets limits to the debate and allows for an active assessment of institutions and of their character as proposed by the minority.

This does not mean that the minority will always win. Once in a while, a minority will not be able to maintain an institution which is inefficient, ineffective or badly managed, but at least the minority will have the power to review the decision-making process which would weaken its institution. It will allow for a more informed and objective public discussion of the role played by minority institutions. It will allow minorities to stand up for themselves by taking charge of their own institutions and by allowing them to argue in support of the legitimate and appropriate character of their institutions. It will also make it easier for the majority to enter into a dialogue with the minority on whether it is necessary or reasonable to change the character of an institution, if this proved necessary.

This aspect of the dialogue between a minority whose power has been confirmed and the community is very compatible with the general development of law reform.

I will move on to the second part of my presentation, which deals with the significant trends in law reforms and how this amendment fits into those trends. The Law Commission did a lot

[Français]

Dans la cause *Monifort*, la Cour d'appel confirme que ce principe impose au gouvernement, d'une certaine façon, de considérer le poids et l'importance des institutions pour la survie de la minorité. La Cour d'appel n'a pas jugé bon de reconnaître le principe d'encliquetage, un principe qui nous invite à dire qu'une fois que des progrès ont été faits, nous ne pouvons plus retourner en arrière. Alors une fois qu'un gouvernement s'est avancé à l'endroit d'une minorité, il ne pourrait pas faire marche arrière pour enlever à cette minorité certains droits ou certaines institutions.

La Cour d'appel n'a pas jugé bon de reconnaître le principe d'encliquetage dans le cadre de l'article 16(3), mais — et c'est ce que je pense — elle l'a fait par la voie implicite, en utilisant les principes structurels fondamentaux sous-jacents, c'est-à-dire le principe non dit de la protection des minorités.

En effet, la cour suggère qu'une fois que la Loi des services en français de l'Ontario avait reconnu l'Hôpital Montfort comme une institution, comme un organisme de services publics francophone, elle ne pouvait plus lui enlever son caractère institutionnel, à moins — les limites imposées me semble importantes — qu'il ne soit raisonnable ou nécessaire de le faire. Alors la limite, c'est que c'est possible de retourner en arrière ou de changer le caractère d'une institution, si c'est raisonnable ou nécessaire de le faire.

Il faut retenir de ce jugement deux choses. La première a trait aux principes constitutionnels non écrits qui mandatent le principe d'encliquetage. C'est une bonne chose. On ne veut pas retourner aux erreurs du passé qui étaient, finalement, de porter atteinte aux droits des institutions des minorités sans démontrer que cela était nécessaire ou raisonnable. La deuxième chose est que cette démonstration que c'est nécessaire ou raisonnable, à l'occasion, de changer le caractère d'une institution, permet un encadrement du discours, une évaluation objective des institutions, du caractère des institutions proposées par la minorité.

D'une certaine façon, la minorité ne gagnera pas toujours. À l'occasion, la minorité ne pourra pas maintenir des institutions qui ne sont pas efficaces, qui ne sont pas efficientes ou qui ne sont pas bien gérées, mais elle aura au moins la possibilité de faire revoir le processus décisionnel qui sape l'institution de sa force. Cela permettra une meilleure discussion publique et objective du rôle des institutions des minorités. Cela permettra aux minorités de s'affirmer en prenant charge de leurs institutions, et en rencontrant et en évaluant pourquoi ces institutions ont un caractère légitime et qu'elles sont appropriées. Cela permettra aussi à la majorité d'entrer en dialogue avec ces minorités sur la nécessité ou la «raisonnabilité» de changer le caractère de l'institution, si cela s'avérait nécessaire.

Cet aspect de dialogue entre les minorités d'affirmation du pouvoir de la communauté est très compatible avec les développements qu'on voit, en général, dans la réforme du droit.

Je passe donc à ma deuxième partie qui est de faire certaines réflexions sur les grandes tendances de réforme du droit, et comment on peut envisager cet amendement dans ce contexte. La

of work on community development. We are increasingly witnessing the development of a civil society which is happening outside of government. It has been referred to as "governants outside of governments." It is a grassroots development which works its way to the top. However, we cannot ignore the role of government. That role is becoming increasingly sensitive, but the government nevertheless plays a leadership role and is a role model which inspires and empowers communities to take their fate into their own hands and grow.

In my view, the draft amendment to section 41 clearly addresses the issue of whether a community has the ability to decide its own fate. Many studies have shown how hard it is for young people to maintain their francophone identity under the pressure of American culture, for instance. We have to keep in mind the success of many community initiatives which received government support, such as francophone day cares, the growing influence of schools, and the acquisition of original artistic productions in French and the development of French software for children. These programs were created with the help of taxpayers' money to meet the needs of the community. Community development feeds a committed and involved citizenry. It is the key to healthy democratic development and there is no doubt that community development will foster progress within society.

In the Law Commission's research on community development, two points emerged. First, that community development — this is probably the way of the future — and governments must ensure that resources are spread equally amongst communities and facilitate a dialogue between communities. Section 41 makes it easier for communities to enter into a dialogue.

It is not easy for governments to support communities because our research has shown that governments sometimes create a distortion with regard to community needs. Sometimes people develop needs because money is available for those needs rather than others. The Law Commission is willing to help governments minimize the distorting effects which are sometimes created by their programs.

I want to mention two other things: the importance of bilingualism for Canadian multiculturalism in terms of respecting each other's differences and the importance of pluralism on the international stage, which puts this small amendment in a much larger context, and perhaps a more theoretical one, but I feel I should share with you some of the research the commission has conducted in that regard.

Some people argue that it is difficult to maintain bilingualism in a multicultural environment. I feel this argument must be rejected because there would be no Canadian multiculturalism without bilingualism. One of the characteristics of Canadian society is the fact that we accept our differences and the right for

Commission du droit avait fait beaucoup de travaux sur le développement communautaire. De plus en plus, on assiste à un développement d'une société civile qui se fait en dehors de l'appareil gouvernemental. On parle de «gouvernants outside of governments». On parle d'un développement de la base vers le haut. Malgré tout, le rôle du gouvernement n'est pas à ignorer. Le rôle du gouvernement devient de plus en plus délicat, mais c'est un rôle de leader, de modèle qui inspire et qui habilite les communautés à se prendre en charge et à se développer.

L'article 41, la proposition d'amendement, à mon avis, parle très bien de cette habileté qu'a la communauté de se prendre en charge. Les études abondent pour démontrer les difficultés qu'ont les jeunes à maintenir leur identité francophone face à la pression des médias américains, par exemple. Il faut mentionner le succès de nombreuses tentatives qui ont été faites au niveau communautaire avec l'assistance des gouvernements, que ce soit les garderies francophones, le rayonnement des écoles, l'acquisition de productions artistiques originales en français et le développement de logiciels francophones pour les enfants. Ce sont des programmes mis de l'avant pour permettre à la communauté de bien répondre à ce besoin en ayant accès à des fonds publics. Le développement communautaire est la source d'une société civique engagée et participante. C'est la clé d'un développement démocratique sain, et c'est sans doute le développement des communautés qui sera la cause du progrès dans notre société.

Dans le cadre des recherches de la Commission du droit sur le développement communautaire, deux points sont ressortis. Tout d'abord, que le développement communautaire — c'est probablement la voie du futur —, mais aussi les gouvernements face à ce développement communautaire aient un rôle d'égalisation des ressources entre les communautés et un rôle de facilitation du discours entre les communautés. L'article 41 facilite un discours entre les communautés.

C'est une fonction difficile que le rôle des gouvernements de soutenir les communautés parce qu'à l'occasion, nos recherches prouvent que les gouvernements peuvent créer une distorsion des besoins communautaires. Les gens développent des besoins parce qu'il y a des fonds pour tels besoins plutôt que d'autres. La Commission du droit serait prête à continuer à aider les gouvernements à minimiser les effets de distorsion qui sont mis de l'avant dans ces programmes.

Je veux mentionner deux autres choses: l'importance du bilinguisme pour le multiculturalisme canadien pour le respect de la différence et l'importance du pluralisme au niveau international. Je note que cela situe ce petit amendement dans un contexte beaucoup plus large et peut-être beaucoup plus théorique, mais je pense que cela vaut la peine de vous faire part des recherches que la commission avance à ce sujet.

On avance à l'occasion que le bilinguisme est difficile à maintenir dans une société multiculturelle. Je pense que c'est un argument qui doit être réfuté parce qu'il n'y aurait pas de multiculturalisme canadien s'il n'y avait pas de bilinguisme. L'acceptation par l'état de la différence et du droit de s'exprimer,

people to speak and act freely, and to be respected and acknowledged publicly. In so doing, we accept each others differences, be they cultural or linguistic.

In practical terms, there is no doubt that bilingualism and its attendant challenges have led to the creation of mechanisms promoting multiculturalism, which can present itself on an answering machine asking the caller to press one for English, two for French and three, four or five for other languages, if need be. It is often more cost-effective to address citizens and taxpayers in their own language and to take into account their culture in providing them with relevant information, which makes it easier for them to participate in the democratic process.

I do not know how many times I have been asked:

[English]

"Could you spell your name again?" for the fifth time.

[Translation]

What I am saying is that it is often more efficient and cost-effective to acknowledge diversity and respect other people's differences.

This leads me to my last point: Canada's contribution in the huge international debate regarding globalization and individuality. Clearly, the amendment to section 41 may seem like small game compared to those issues, but the Law Commission is often asked to promote tools developed in Canada which take into account people's individuality. In this era of globalization, cultural hegemony is an issue which is hotly debated. People are often lumped into two groups: those who are for globalization and those who are against it.

The debate in Canada revolves around respecting globalization as well as the cultural, legal and linguistic differences which exist in our world. Canadian models are a source of pride which have been exported, such as official bilingualism, community support programs or the respect for native traditions. These aspects have allowed us to develop a much more sophisticated compromise model which is much more adapted to the differences which set people apart.

In fact, it is a vision of the world which incorporates regional, cultural or linguistic identity. More and more work is being done with a view to gaining a better appreciation of legal pluralism. I am simply saying that the participation in and the respect of legal and cultural pluralism are part and parcel of the major trends in law reform.

There is an increasing number of measures to protect threatened animal species. More efforts are being made throughout the world to protect threatened native languages. We should — and we must — recognize that our global human

de s'exercer et de se voir respecté et reflété publiquement, est une des marques de la société canadienne. C'est ce qui a permis l'acceptation de la différence, tant culturelle que linguistique.

Au niveau pratique, il ne fait aucun doute que l'expérience du bilinguisme et de ses défis ont permis de mettre au point des techniques favorisant l'intégration d'une perspective multiculturelle, que ce soit peser un sur le clavier téléphonique pour le service en anglais, deux pour le français, trois, quatre ou cinq pour les autres langues si le besoin y est. On se rend compte qu'il est souvent plus économique de parler aux citoyens et aux contribuables dans leur langue et selon leur culture, pour avoir les informations pertinentes et pour leur permettre de bien participer au niveau démocratique.

Combien de fois dans ma vie je me suis fait poser la question:

[Traduction]

«Pourriez-vous épeler votre nom encore une fois?» pour la cinquième fois.

[Français]

Ce que je dis, c'est que c'est souvent plus efficace, même au niveau économique, de penser diversité et de respecter la différence plutôt que de ne pas la respecter.

Cela m'amène à mon dernier point: la contribution du Canada dans le grand débat international entre la mondialisation et la différence. Évidemment, la modification de l'article 41 peut paraître un peu petite comparée à ces enjeux, mais il faut constater qu'un des rôles que la Commission du droit est souvent appelée à jouer, c'est de faire la promotion des outils développés au Canada comme créateurs d'instruments de respect de la différence. Dans un contexte de mondialisation, l'hégémonie culturelle est débattue. Il semble souvent qu'il y a seulement deux façons de voir le monde: on est soit pour la mondialisation ou contre la mondialisation.

Un des aspects du discours canadien est de se situer dans un respect pour la mondialisation tout en respectant les différences culturelles, juridiques et linguistiques qui existent dans notre monde. Les modèles canadiens élaborés sont une source de fierté mais aussi une source d'exportation, que ce soit le bilinguisme officiel, le soutien aux communautés ou le respect pour les traditions autochtones. Cela permet l'élaboration d'un modèle intermédiaire beaucoup plus sophistiqué et beaucoup plus adapté aux réalités de la différence.

Il s'agit d'une participation mondiale qui soutient l'identité régionale, culturelle ou linguistique. De plus en plus de travaux sont faits pour apprendre à mieux respecter le pluralisme juridique. Je vous soumets simplement que la participation et le respect d'un pluralisme culturel et juridique se situent bien dans ces grandes tendances et qui font partie de l'évolution du droit.

Nous avons de plus en plus de mesures de protection des espèces animales en voie d'extinction. Nous avons de plus en plus de protection internationale pour les langues autochtones en voie de disparition. Il faut — et on doit — reconnaître que le

heritage will soon force governments and all citizens to protect the identities of their minorities, be they cultural or linguistic.

In conclusion, I feel that it is probably a constitutional duty to force the issue and pass the amendment. In my view, even if the amendment is defeated, what it is striving for will nevertheless happen a few decades from now. It is the right thing to do. It is in line with studies on community development and on the affirmation that communities are the basis for citizen participation. It also contributes to the diversity of Canadian life, which includes multiculturalism, and allows Canada to play a role on the international stage as a model of pluralism and the creator of a pluralist vision of humanity.

I would be pleased to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: I was impressed by your explanation of the *Monfort* case because it is a very interesting and very important case. I understand that you support the amendment for many reasons and that, as you said, it is our duty to protect cultural identity in the 21st century. I am in complete agreement with that. I think it is a good thing.

But you went on to say that even if the amendment is defeated, we would eventually meet that objective. I think that from the outset section 41 was, to a degree, binding and imperative. A quasi-constitutional law is not inherently political, but aims to set structures. That is its objective and that is what I concluded.

I am in full support of this amendment. I feel that those who disagree will eventually come on board, because we are strengthening section 41, which is something that some people do not understand. Must I conclude that we are basically strengthening a provision which is already imperative?

Ms Des Rosiers: In my statement, I ask: If that is the inevitable outcome, why amend section 41? It would save years of litigation and clarify a situation which is inevitable. Governments have the positive obligation of supporting community groups, otherwise there will be more litigation like the *Montfort Hospital* case. In fact, there may be international litigation. People are increasingly calling for the protection of cultural identity. In any case, it has to be done. It may be necessary to do so through constitutional means, but it is the right thing to do and we should do it now.

Senator Beaudoin: We should solve the constitutional problem right away. That is good for those who feel it is imperative; everyone else will eventually become a believer, too.

Second, we would save time, energy and money. Why not support the amendment? There is no other alternative. Otherwise, we will become bogged down in debates and it would eventually cost a fortune to take the matter to court. We would have to take it at least to the Court of Appeal, if not to the Supreme Court.

We share that point of view.

patrimoine international humain imposera bientôt des obligations au gouvernement et à tous les citoyens de protéger les identités minoritaires, qu'elles soient culturelles ou linguistiques.

En conclusion, je dirais que cela relève probablement du devoir constitutionnel que de forcer la main et de passer cet amendement. À mon avis, même si l'amendement ne passait pas, la situation aboutira à cela dans quelques décennies. C'est la bonne chose à faire. C'est compatible avec les études sur le développement communautaire, sur l'affirmation des communautés comme étant source de participation civique. Cela contribue aussi au maintien d'une diversité canadienne qui soutient la diversité multiculturelle, et cela contribue finalement au rôle du Canada comme instrument de pluralisme au niveau international et comme créateur d'une vision pluraliste au niveau international.

Je serai heureuse de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Je suis impressionné par votre explication de la cause *Monfort* parce que c'est un cas très intéressant et très important. Je dois comprendre que vous êtes favorable à l'amendement pour une foule de raisons et, comme vous dites, on doit protéger les identités culturelles dans notre monde du XXI^e siècle. Je suis tout à fait d'accord avec cela. Je pense que c'est une bonne chose.

Vous dites que même s'il n'y avait pas d'amendements, on finirait par aboutir à cet objectif. Depuis le début, je pense que l'article 41 a quelque chose d'exécutoire et d'impératif. Une loi quasi constitutionnelle n'est pas là pour faire de la politique, elle est là pour ériger des structures. C'est le but, et j'en arrive à cette conclusion.

J'appuie entièrement cet amendement. Je me dis que ceux qui ne sont pas convaincus finiront par le devenir, parce qu'on donne du mordant à l'article 41, ce que certaines personnes ne voient pas. Dois-je conclure que, dans le fond, on ne fait qu'aider une mesure qui, au départ, était déjà impérative?

Mme Des Rosiers: Dans le mémoire, je dis: si cela doit arriver de toute façon, pourquoi modifier l'article 41? Cela va économiser des années de litiges et clarifier une situation qui est inévitable. L'obligation positive des gouvernements de soutenir les groupes communautaires sera nécessaire parce que d'autres litiges, tel que celui de l'Hôpital *Montfort*, surviendront. Cela peut venir aussi du côté international. De plus en plus de pressions sont exercées pour encourager la protection des identités culturelles. De toute façon, cela doit être fait. C'est peut-être constitutionnellement nécessaire, mais c'est aussi la bonne chose à faire, et sans tarder.

Le sénateur Beaudoin: On règle le problème constitutionnel tout de suite. Ceux qui croient que c'est impératif, tant mieux; ceux qui ne le croient pas finiront par avoir la foi.

Deuxièmement, nous gagnons du temps, de l'énergie et de l'argent. Pourquoi ne pas dire oui à cet amendement? Il n'y a pas d'alternative, sinon le débat continuera de s'enliser et, finalement, cela coûtera très cher pour avoir une opinion de la cour. Il faudra aller au moins jusqu'à la Cour d'appel sinon la Cour suprême.

Nous sommes du même avis.

Senator Gauthier: To conclude with the Montfort Hospital issue, I regret the fact that the Government of Ontario did not decide to take its case to the Supreme Court. The court's ruling would have been felt across the country.

I want to come back to the ratcheting-up principle which you mentioned. Were you in attendance when Mr. Dion spoke before lawyers in Toronto?

Ms Des Rosiers: No, but I read Mr. Dion's speech with great interest.

Senator Gauthier: He said that the court had rejected the ratcheting-up principle. Do you agree with that statement?

Ms Des Rosiers: I agree with you on one point: it is unfortunate that the Supreme Court was not given the opportunity to rule on this issue because its position may have been much clearer than that taken by the Court of Appeal. I say may have been; we will never know. In any case, the matter has just been postponed. These problems will obviously be resolved one day because other people will take the fight before the courts. My position is that the ratcheting-up principle has been recognized, not under section 16(3), in the view of the Court of Appeal, but rather implicitly through unwritten and underlying principles.

The structure of the ruling is interesting. First, we were told that section 16(3) is simply a defensive provision, in other words, that its aim is to protect language provisions from constitutional challenges. Second, the court used underlying principles to say that it cannot weaken the powers of an institution once government has recognized these powers under the French Language Services Act.

From the moment the government has endorsed the status of an institution, it cannot change its mind, unless it can demonstrate that it is necessary or reasonable to do so. This approach closely resembles the ratcheting-up principle. It means that you cannot come back on a decision unless you have grounds to do so. I think this has always been the case.

Senator Gauthier: I thank you for supporting my position on that matter. You also said that Bill S-32 addressed the issue of whether a community has the right to take its fate into its own hands. I appreciated what you said in that regard.

Do you feel Bill S-32 represents an improvement to the amendment to section 41 with the addition of the word "positive"? Do you think that adding "take the necessary positive measures" would change anything?

Ms Des Rosiers: At this stage, the symbolic importance of the amendment is almost more significant than the wording itself. What I am talking about is a confirmation, a confirmation which, in the opinion of many people, should already be implicit. In this case, we are reaffirming a positive obligation in a new context, a context in which — be it with regard to the Montfort ruling or other rulings — we must give thought to the ability of communities to take their fate into their own hands and whether this is necessary.

Le sénateur Gauthier: Pour terminer avec l'Hôpital Montfort, je regrette la décision du gouvernement ontarien de ne pas poursuivre en Cour suprême. L'impact se serait répercuté à l'échelle nationale.

Je veux revenir au principe de l'encliquetage que vous avez soulevé. Étiez-vous présente lorsque le ministre Dion en a parlé devant des juristes à Toronto?

Mme Des Rosiers: Non, mais j'ai lu avec intérêt le discours de M. Dion.

Le sénateur Gauthier: Il a dit que la cour avait rejeté le principe de l'encliquetage. Êtes-vous d'accord avec cela?

Mme Des Rosiers: Je suis d'accord avec vous sur un point: il est triste que la Cour suprême n'ait pas eu l'occasion de se prononcer parce qu'elle aurait peut-être pu être beaucoup plus claire que la Cour d'appel. Je dis peut-être; on ne le saura jamais. De toute façon, ce n'est que partie remise. Il est certain que ces difficultés seront résolues parce que d'autres gens iront devant les tribunaux. Ma position est que le principe d'encliquetage est reconnu, non pas en vertu de l'article 16(3), selon la Cour d'appel, mais de façon implicite par des principes non écrits et sous-jacents.

La structure de la décision est intéressante. Tout d'abord, on nous a convaincus que l'article 16(3) n'existe qu'à titre de disposition défensive, c'est-à-dire qu'il n'est là que pour protéger les dispositions linguistiques contre des attaques constitutionnelles. Par la suite, la cour utilise les principes sous-jacents pour dire qu'elle ne peut pas saper une institution, une fois qu'une autorité gouvernementale lui a donné un certain statut par la Loi sur les services en français.

Une fois qu'il y a eu endossement par le gouvernement du statut d'institution, le gouvernement ne peut plus faire marche arrière, à moins de démontrer qu'il est nécessaire ou raisonnable de le faire. C'est assez proche du principe d'encliquetage. Cela veut dire qu'on ne peut pas faire marche arrière sans qu'il y ait des raisons suffisantes de le faire. Il me semble que cela a toujours été le cas.

Le sénateur Gauthier: Je vous remercie d'avoir appuyé ma position sur cette question. Vous avez également dit que le projet de loi S-32 parlait bien de l'habileté qu'ont les communautés à se prendre en charge. J'ai apprécié vos commentaires à ce sujet.

Pensez-vous que le projet de loi S-32 pourrait bonifier l'amendement à l'article 41 en ajoutant le mot «positif»? Écrire «prendre des mesures positives nécessaires» changerait-il quelque chose?

Mme Des Rosiers: L'aspect symbolique de l'amendement est presque plus important que le libellé, à ce stade-ci. Ce dont on parle ici c'est d'un affermissement, d'un affermissement qui, selon plusieurs, aurait dû déjà être là. Ici, on réaffirme une obligation positive dans un contexte nouveau, un contexte où — que ce soit la décision sur Montfort ou d'autres décisions — on doit réfléchir sur l'habileté des communautés et de la nécessité qu'ont ces communautés de se prendre en charge.

Time is precious for minority communities because of increasing globalization and the pressure of American culture. Kids are increasingly identifying themselves with the culture of the United States rather than with French culture. It is important that we immediately take measures which go beyond the school setting. The federal government must do more than simply provide support.

We have always believed that schools were the seat of cultural development. That still holds true, but we have to go even further. Our cultural identity is increasingly influenced by events taking place outside of school, be it through French websites or television programs, community forums, festivals or the creation of artistic works. These events provide the community with a mirror which does not limit itself to the family but reaches into the public domain.

Senator Fraser: Let's come back to the wording of the amendment. It is important. Let's study the words that are before us. What will their impact be once the act is enforced? What would be the scope of the obligation imposed on the federal government? Would it mean that this issue would become a priority for the federal government?

It seems to me that goes quite far.

The federal government shall take the measures necessary to ensure the vitality of minorities.

[English]

— shall take the measures necessary to ensure the vitality of the linguistic minority communities and development.

The “necessary” might be of huge importance. How far would we be going in writing this into law?

[Translation]

Ms Des Rosiers: That was what I was trying to say. I feel that that enshrines the ratcheting-up principle as understood —

Senator Fraser: Excuse me, I am asking you if that is what it does or if it does something else?

Ms Des Rosiers: We will not know that for a long time. I am not too concerned because if the *Monfort* ruling continues to hold, it is quite clear that sections 16(1) and 16(3) are only aspirations, they are long-term wishes. The reference to sections 16(1) and 16(3) in that context does not mean that minorities have to be today, right now, at the same point as the others. Of course positive measures must tend towards that goal.

I think the ratcheting-up principle has two limits. The first is the affirmation of the role of such an institution by a government authority or by the community itself. One might think that eventually the community could take charge of itself and define its institutions itself. The second is that necessary and reasonable limit whereby it could be necessary and reasonable to force a change in the institution that has been established.

Le temps est précieux pour les communautés minoritaires dans un contexte de mondialisation, où les pressions de l'hégémonie américaine se font sentir. La façon dont les enfants s'identifient de plus en plus à la culture américaine plutôt que de s'identifier à la culture française, s'intensifie de plus en plus. Il est important que soient prises dès maintenant des mesures qui dépassent l'encadrement scolaire. Le gouvernement fédéral jouer un rôle qui dépasse celui de simple soutien.

On a toujours cru que l'école était le foyer du développement culturel. C'est toujours vrai, mais il faut aller au-delà de cela. De plus en plus, nos appartenances identitaires se forment en dehors de l'école, soit par la présence du français sur Internet ou à la télévision, soit à travers des forums communautaires, des festivités ou la création d'œuvres artistiques. Cela permet à la communauté de se voir à travers un reflet qui n'est pas seulement familial mais public.

Le sénateur Fraser: Revenons au libellé de l'amendement. Il est important. Prenons les mots qui sont devant nous. Quel serait leur impact une fois la loi mise en application? Quelle pourrait être l'ampleur de l'obligation imposée au gouvernement fédéral? Est-ce que cela pourrait finalement vouloir dire que cela devient la priorité du gouvernement fédéral?

Il me semble que cela va quand même loin.

Le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement des minorités.

[Traduction]

... prendre les mesures nécessaires pour garantir la vitalité des minorités linguistiques et leur développement.

C'est le terme «nécessaire» qui revêt une énorme importance. Est-ce que ce serait aller trop loin que d'inscrire cela dans nos lois?

[Français]

Mme Des Rosiers: C'était un peu le but de mon intervention. D'après moi, si cela enchâsse le principe d'encliquetage tel que compris...

Le sénateur Fraser: Excusez-moi, mais je vous demande si c'est ce que cela fait ou si cela fait autre chose?

Mme Des Rosiers: On ne le saura pas avant longtemps. Je ne serais pas trop inquiète parce que si la cause *Monfort* continue de tenir, elle dit bien que les articles 16(1) et 16(3) ne sont que des aspirations, ce ne sont que des vœux à long terme. La référence aux articles 16(1) et 16(3) dans ce contexte ne veut pas dire que les minorités doivent être aujourd'hui, tout de suite, au même niveau que les autres. Certainement que des mesures positives doivent se diriger vers ce but.

Le principe d'encliquetage, selon moi, a deux limites. La première, est une affirmation du rôle d'une telle institution par une autorité gouvernementale ou par la communauté elle-même. On pourrait penser qu'éventuellement, la communauté pourrait se prendre en charge de telle manière qu'elle définisse elle-même les institutions. La deuxième est la limite nécessaire et raisonnable où il pourrait être nécessaire et raisonnable de forcer un changement dans l'institution mise sur pied.

Senator Fraser: You no doubt are aware that the Supreme Court refused to hear the case of the municipal amalgamations in Quebec. What does that mean in terms of ratcheting-up? That was clearly a step backwards for anglophones.

Ms Des Rosiers: For a long time now I have thought that one should not read too much into the refusal of the Supreme Court to grant leave to appeal. A refusal to grant leave to appeal is not an agreement with the Court of Appeal's ruling. It simply means that the case does not meet, for now, the criterion of national interest. Another criterion — and this is a criterion that has started to appear in certain written documents — is that the Supreme Court should intervene when the case is ready, at the right time, when there is enough variance.

Senator Fraser: After the damage!

Ms Des Rosiers: That is perhaps one way of looking at it. One could also say that if one is too close to the issues, if one has not had the benefit — I am trying to see it from their point of view — of hearing the opinions of different courts of appeal, and if one has not had the benefit of the scientific journals and papers, or of a public debate, one will not be able to fully grasp the problem. I am just giving you one of the arguments that has often been put forward to justify not granting leave to appeal.

Senator Joyal: Ms Des Rosiers, the question that I am raising is linked in a way to that of Senator Fraser. I will put it somewhat more broadly.

In today's context, under the restructuring of public services, be that at a federal level or at a provincial level, under municipal amalgamations — we have gone through that in Ottawa — as well as the amalgamation of hospitals and school services, to only mention a few, in fact the principle of the vitality of institutions is being made more fragile. On the one hand, section 41 and the following section say that "the Government of Canada is committed to enhancing the vitality of [...]" but on the other hand, the right hand is undoing what the left hand is doing.

In some cases one can presume that the intentions are right. In other cases, after hearing the contradictory statements of politicians, one can only conclude that they are speaking out of both sides of their mouths. In the case of Ottawa it is obvious. The Premier of Ontario said that if the city requested it, it would happen, and when the city requested it he said he was not going to do it. One can only wonder why he had two opinions at two different times.

In practice, would you not agree that we do not yet know the full impact of the applicability of the principles underlying the constitutional order of Canada set out in the opinion of the Supreme Court in the *Quebec Secession Reference*? What Senator Fraser was saying about Quebec municipal mergers is very real. According to your criteria, this must be reasonable and a good management practice.

In Quebec, the municipalities on the West Island of Montreal all had budget surpluses and were very well administered and managed. A number of these cities existed before Confederation. The constitutional order in Quebec and the distribution of Senate seats in Quebec protect the anglophone minorities in that

Le sénateur Fraser: Vous savez sans doute que la Cour suprême a refusé d'entendre la cause des fusions municipales au Québec. Qu'est-ce que cela veut dire en termes d'encliquetage? C'était un recul très net pour les anglophones.

Mme Des Rosiers: Cela fait très longtemps que je pense qu'il ne faut pas trop lire dans les refus de la Cour suprême d'accorder des permissions d'appeler. Un refus de permission d'appeler n'est pas une décision en accord avec la décision de la Cour d'appel. C'est simplement de dire que cela ne rencontre pas, pour l'instant, le critère d'intérêt national. Un autre critère était que — et c'est un critère qui a commencé à apparaître dans certains écrits — la Cour suprême devrait intervenir quand la cause serait mûre, au moment propice, quand il y aurait assez de divergence.

Le sénateur Fraser: Après les dommages!

Mme Des Rosiers: C'est peut-être une façon de le voir. On peut aussi dire que si on est trop proche des enjeux, si on n'a pas eu le bénéfice — j'essaie de défendre leur point de vue — d'opinion de différentes cours d'appel, et si on n'a pas eu le bénéfice des avis des journaux ou de revues scientifiques ou d'un débat public, on ne pourra pas bien saisir le problème. Je vous présente seulement un des arguments qui ont souvent été mis de l'avant pour justifier de ne pas donner la permission d'appeler.

Le sénateur Joyal: Madame Des Rosiers, la question que je soulève est reliée d'une certaine façon à celle du sénateur Fraser. Je vais la poser d'une façon plus large.

Dans le contexte d'aujourd'hui, sous l'approche de la restructuration des services publics, autant sur le plan fédéral que sur le plan provincial, par le regroupement municipal — on l'a vécu ici à Ottawa — que sur le plan des services hospitaliers ou scolaires, pour ne mentionner que ceux-là, en pratique, on fragilise le principe de vitalité des institutions. D'un côté, on lit à l'article 41 et suivants: «Le gouvernement s'engage à supporter la vitalité de [...]», mais en pratique, il fait de la main gauche ce qu'il défait de la main droite.

Dans certains cas, on présume de la bonne foi. Dans d'autres cas, les déclarations contradictoires des politiciens nous amènent à conclure qu'il y a un langage double. Dans le cas d'Ottawa, c'était manifeste. Le premier ministre de l'Ontario a dit que si la ville le demandait, on verrait, et quand la ville l'a demandé, il a dit qu'on ne voulait pas le faire. On se demandait pourquoi il avait deux opinions en des temps différents.

En pratique, est-ce qu'on ne détient pas encore de façon complète l'impact de l'applicabilité des principes sous-jacents à l'ordre constitutionnel canadien contenus dans l'opinion de la Cour suprême, au dossier du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*? Ce que le sénateur Fraser disait au sujet de la fusion municipale au Québec, est réel. Selon vos critères, il faut qu'il soit raisonnable et de bonne gestion.

Au Québec, les municipalités de l'ouest de l'île de Montréal accusaient toutes des surplus budgétaires et étaient très bien administrées et gérées. Plusieurs de ces villes existaient avant la Confédération canadienne. L'ordre constitutionnel au Québec et la division sénatoriale au Québec, protège les minorités

province. It is the only province in which the constitutional structure protects the minority in some way. I am trying to reconcile the principles expressed by the court in general terms with their practical implementation, as a government, both federally and provincially, when it comes to restructuring services. In practice, as you said, we act after the fact. The President of Treasury Board, Ms Robillard, said three weeks ago: "We have restructured services, and unfortunately, we have slashed francophone positions in the public service and we will try to make up for this."

The City of Ottawa is trying to catch up under a new government. What will be the impact of the disappearance of anglophone municipal institutions in Quebec? We do not know that yet, no one can say for sure. How does the Law Reform Commission see this issue?

Ms Des Rosiers: I would like to start by making a connection between your comments and the negative side of the issue. The negative argument suggested by the *Quebec Recession Reference* is a context to stop or slow down certain developments. This allows for an approach based on the protection of minorities. That makes it possible to say: "Just a minute, you have not proven that it is necessary or reasonable to slash my institutions." This merely provides a context for an approach and slows down a process which is often quite rapid when people claim they have good objectives, that they want to save money and they are therefore slashing all sorts of programs. It at least allows us to ask the question: "Have you found all the alternatives that could protect official language minorities and at the same time allow you to achieve your other objectives?" This is somewhat similar to section 1 of the Charter of Rights and Freedoms. It simply allows for a broadened debate and enables everyone to say: "Just a minute, I am not sure you are right. Before moving forward, prove to me that what you want to do is compatible with our democratic principles, with a free and democratic society." Here we have a new approach whereby we say: "I am entitled to my institutions."

The second point, the positive side of the argument, is that this does not mean that the institutions are necessarily government bodies. What we may perhaps be talking about in future are non-governmental institutions, community institutions that will function with government support or by means of other support networks.

In my view, section 41 permits these two interpretations, either the negative interpretation in which we say "just a minute" which is represented by the *Monfort* case, and the positive interpretation, in which we say that individuals are entitled to certain measures to ensure the development of their community by calling for support for both government and community institutions.

Senator Joyal: There is the damage prevention component to which Senator Fraser referred, which prevents a government from doing something that would destabilize the growth or

anglophones au Québec. C'est la seule province où la structure constitutionnelle protège les minorités d'une certaine façon. J'essaie de réconcilier les principes que la cour a exprimés de façon générale et comment on les vit en pratique, en tant que gouvernement, autant sur le plan fédéral que provincial, lorsqu'il s'agit de restructurer des services. En pratique, comme vous l'avez dit, on pose des gestes après coup. La présidente du Conseil du Trésor, Mme Robillard, a dit il y a trois semaines: «On a restructuré les services et, malheureusement, on a sabré dans les postes francophones à la fonction publique et on va essayer de se rattraper.»

La ville d'Ottawa essaie de se rattraper sous un nouveau gouvernement. Que sera l'impact de la disparition des institutions municipales anglophones au Québec? On ne le sait pas encore, personne ne peut le dire de façon précise. Comment lisez-vous cet élément à la Commission de réforme du droit?

Mme Des Rosiers: Je voudrais d'abord faire le lien entre ce que vous dites et le côté négatif. L'argumentation négative que le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* invite est un encadrement pour arrêter ou ralentir certains développements. Cela permet un discours basé sur la protection des minorités. Cela permet de dire: «Un instant, vous n'avez pas prouvé que c'est nécessaire ou raisonnable de sabrer dans mes institutions.» Cela ne fait qu'encadrer un discours et ralentir un processus qui, souvent, est assez rapide, en disant qu'on a de bons objectifs, on veut sauver de l'argent et on sabre dans toutes sortes de programmes. Cela permet au moins de poser la question, à savoir: «Avez-vous trouvé toutes les alternatives qui pourraient protéger les minorités linguistiques et en même temps vous permettre d'accomplir vos autres objectifs?» C'est un peu comme l'article 1 de la Charte des droits et libertés. Cela permet simplement au discours d'être élargi et à tout le monde de dire: «Un instant, je ne suis pas certain que vous avez raison. Avant d'avancer, prouvez-moi que c'est compatible avec nos principes démocratiques, avec une société libre et démocratique.» Ici, on a un nouveau discours: «J'ai droit à mes institutions.»

Le deuxième point, le côté positif, c'est que cela ne veut pas dire que les institutions sont nécessairement gouvernementales. Ce dont on va peut-être parler, à l'avenir, ce sont d'institutions non gouvernementales, d'institutions communautaires qui opéreront avec un soutien gouvernemental ou grâce à d'autres réseaux de soutien.

À mon avis, l'article 41 favorise ces deux interprétations, soit l'interprétation négative qui dit «un instant» et qui représente la cause *Monfort* et l'interprétation positive qui dit qu'une personne a droit à des mesures pour assurer l'épanouissement de sa communauté en demandant un soutien à des institutions, qu'elles soient gouvernementales ou communautaires.

Le sénateur Joyal: L'article 41 comprend deux éléments. Il y a l'élément de prévention de dommages auquel le sénateur Fraser faisait allusion, c'est-à-dire le fait d'empêcher un gouvernement de

development of a community at a time when the community is already under attack for various reasons. The second component is the provision for positive development measures.

When we try to understand the logic behind section 41, I think the courts have not yet given enough consideration to this aspect, and we therefore find there are decisions such as those involving the Quebec municipalities. And this could have happened elsewhere, such as New Brunswick or other regions where there is a sufficiently broad sociological fabric.

The courts have not yet grasped the implications of the principles that they defined in the *Quebec Secession Reference*. Decisions on these issues have been all over the map.

Ms Des Rosiers: As for the constitutional change, I think it is too soon to develop a coherent theory. I think that we must wait and see and not lose hope. You said it better than I did. I think that we should view the incentive or the community support as something which is positive and preventive. As for the negative aspect, it will enable us to get a better handle on the issue and to hold a debate on these matters. Often this was a debate that had no legal parameters. It was simply a political debate. That did not always help us.

[English]

The Chairman: Thank you very much. Do you think that Senator Gauthier's bill will totally remove all discretion from the minister?

Ms Des Rosiers: I do not think so.

The Chairman: If it does not, could someone then take action that would, in effect, force the minister to give up some of that discretion?

Ms Des Rosiers: The way I read this, it will allow a debate on whether the discretion is properly exercised. The discretion will have to take account of, and respond to, different criteria. There could be a political debate about the measure of success or how much money is being saved. It will be about whether a study has been done on how much this will impact the following communities and their institutions. It at least allows this debate to take place, which, in my view, it has not before.

[Translation]

Senator Gauthier: You talked about the national interest, stating that this was an important principle. The Supreme Court, the Federal Court and the CRTC — a quasi-constitutional organization — said that the expansion of TFO into Quebec was not a matter of national interest. Could you provide me with a legal definition of the expression "national interest"?

poser un geste qui déstabilise la croissance ou le raffermissement d'une communauté au moment où cette communauté est assaillie par des facteurs qui diminuent sa densité sociale. Le deuxième élément est la prise des mesures positives de développement.

Lorsqu'on tente de comprendre la logique de l'article 41, il me semble que les tribunaux n'ont pas encore assez réfléchi à cet aspect, et on en arrive à une décision comme celle des municipalités au Québec. Et cela aurait pu se produire ailleurs, comme au Nouveau-Brunswick ou dans des régions, où il y a un tissu sociologique suffisamment étendu.

Les tribunaux n'ont pas encore réussi à cerner les implications du principe qu'ils ont défini dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Sur de telles questions, on aboutit alors à des décisions en forme de dents de scie.

Mme Des Rosiers: En ce qui a trait au revirement constitutionnel, il est trop tôt pour développer une théorie cohérente. Je pense qu'il faut voir et qu'il ne faut pas désespérer. Vous l'avez dit mieux que moi. L'aspect positif et préventif, l'incitatif ou le soutien des communautés, je crois qu'on doit le voir comme tel. L'aspect négatif, quant à lui, permettra un meilleur encadrement du discours et permettra de tenir un débat sur ces questions. C'était un débat qui, souvent, n'avait pas d'encadrement juridique et qui n'était qu'un débat politique. Cela ne nous aidait pas toujours.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup. À votre avis, le projet de loi du sénateur Gauthier aura-t-il pour effet d'ôter tout pouvoir discrétionnaire à la ministre?

Mme Des Rosiers: Je ne le pense pas.

La présidente: Au cas contraire, quelqu'un pourrait-il prendre des mesures susceptibles, en fait, d'obliger la ministre à renoncer à une partie de son pouvoir discrétionnaire?

Mme Des Rosiers: D'après mon interprétation, cela permettrait un débat sur la façon dont ce pouvoir discrétionnaire est exercé. Le pouvoir discrétionnaire devra répondre à divers critères et en tenir compte. Il pourrait y avoir un débat politique sur l'utilité de cette mesure ou les économies réalisées. Le débat portera sur une éventuelle étude qui aura été faite relativement à l'influence que cette mesure aura sur les communautés suivantes et leurs institutions. Cela permettra au moins la tenue du débat, ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici, à mon avis.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Vous avez parlé de l'intérêt national, en disant qu'il s'agissait d'un principe important. La Cour suprême, la Cour fédérale et le CRTC — organisme quasi constitutionnel — ont dit que la question de l'expansion de TFO au Québec n'était pas d'intérêt national. Pourriez-vous me donner une définition légale de l'expression «intérêt national»?

Ms Des Rosiers: You are right. If we had known this, there would have been no debate. We need to be able to structure the debate based on principles. This is what enables us to debate the issue, to determine whether or not it is reasonable, necessary or compatible with our principles. That does not mean that the good side always wins.

Senator Gauthier: Thank you.

[English]

The Chairman: Thank you. Our next panel will consist of Colleen Soltermann and Jean-Marc Aubin.

[Translation]

Mr. Jean-Marc Aubin, President, Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO): Thank you for letting us appear here today.

I am the President of the Association canadienne-française de l'Ontario (French Canadian Association of Ontario) and I have neither legal nor academic experience. I have spent all my life working as a technician, in industry. My experience as a francophone has been a visceral one and there is no doubt that my perspective will be quite different from what you may hear in traditional fora on linguistic matters.

First of all, since the *Monfort* case has been discussed a great deal, I thought it would be appropriate today to be accompanied by Mr. Ronald Caza, who played a major role in this file.

The whole issue of hospitals in Ontario is a really good illustration of what has occurred in French-speaking Ontario. I spent many years working on the educational files in Ontario. I have experienced various phases, including the toothless advisory committee phase, the minority section phase and, finally, the school board implementation phase. I experienced this evolution, but at the same time, in the health sector, we witnessed the disappearance — for those who are familiar with Highway 17 west of Ottawa — of French-speaking hospitals such as the one in Mattawa, which was run by the Grey Nuns, the one in Sturgeon Falls, which was run by the Daughters of Wisdom, and the one in Elliot Lake, which was also run by the Daughters of Wisdom and the one in Sudbury, where for 50 years there was only one French-speaking hospital, l'hôpital Saint-Joseph.

We had French-speaking surgeons in the north, in Hearst, and as well as in Haileybury. In the Ottawa region, the Grey Nuns ran a French-speaking hospital as did the Daughters of Wisdom.

The devolution and disappearance of French-language services in the health sector alone made us realize that we were taking care of the barbarians while Rome was burning down around us. That meant that the government, instead of advancing our cause, was, in fact, creating obstacles.

A long time ago Ontario set up normal schools to train French-speaking teachers; however, there was a gap in French-language education between primary and normal school. Little by little, we put the missing pieces together.

Mme Des Rosiers: Vous avez raison. Si on le savait, il n'y aurait pas de débat. Il faut des façons de structurer les débats basées sur des principes. C'est ce qui nous permet de débattre, à savoir si cela est raisonnable, nécessaire ou compatible avec nos principes. Cela ne veut pas dire que le bon côté gagne toujours.

Le sénateur Gauthier: Je vous remercie.

[Traduction]

La présidente: Merci. Notre groupe suivant se compose de Colleen Soltermann et Jean-Marc Aubin.

[Français]

M. Jean-Marc Aubin, président, Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO): Je vous remercie de nous recevoir ici aujourd'hui.

Je suis le président de l'Association canadienne-française de l'Ontario et je ne suis pas quelqu'un qui possède une expérience légale ou académique; j'ai plutôt travaillé toute ma vie en industrie, comme technicien. J'ai vécu ma francophonie à partir des tripes, et sans doute que ma perspective différera passablement de ce qu'on peut entendre dans les forums traditionnels sur les questions linguistiques.

D'abord, comme on a beaucoup parlé de la cause *Monfort*, j'ai cru qu'il serait de mise aujourd'hui que Me Ronald Caza m'assiste, lui qui a joué un rôle primordial dans ce dossier.

La question des hôpitaux en Ontario démontre vraiment ce qui s'est passé dans la francophonie ontarienne. J'ai œuvré durant plusieurs années à les dossiers d'éducation en Ontario. J'ai vécu différentes phases, celle des comités consultatifs qui n'avaient pas de mordant, celle des sections minoritaires et, finalement, la phase de mise sur pied de conseils scolaires. J'ai vécu cette évolution, mais en même temps, dans le domaine de la santé, on voyait disparaître — pour ceux qui connaissent la route 17 à l'ouest d'Ottawa — des hôpitaux de langue française comme celui de Mattawa, géré par des Sœurs Grises, celui de Sturgeon Falls, géré par les Filles de la Sagesse, celui d'Elliot Lake, géré aussi par les Filles de la Sagesse et celui de Sudbury, où il n'y avait seulement qu'un hôpital de langue française il y a à peu près 50 ans, l'hôpital Saint-Joseph.

Au nord, à Hearst, il y avait des chirurgiens de langue française et il y en avait aussi à Haileybury. Dans la région d'Ottawa, on sait que les Sœurs Grises avaient un hôpital de langue française, ainsi que les Filles de la Sagesse.

La dévolution et la disparition des services en langue française, seulement dans le domaine de la santé, nous ont fait réaliser que nous prenions soin des barbares pendant que Rome brûlait. Cela signifiait que le gouvernement, au lieu de nous faire progresser, créait, en réalité, des embûches.

L'Ontario, par exemple, avait mis sur pied il y a très longtemps des écoles normales destinées à former des enseignants de langue française, alors qu'il y avait absence d'éducation en français entre l'école primaire et cette école normale. Un peu à la fois, on a remis les morceaux qui manquaient.

Franco-Ontarians, who outnumber Acadian francophones by twice twofold, are often accused of not speaking with one voice. Their population is comprised of such disparate elements that it is almost impossible for it to have one voice. Franco-Ontarians are criticized about this and therefore they are neglected.

The goal of the Association canadienne-française is to support the development and enhance the vitality of Ontario is 550,000 francophones. The Association is the principle organization representing Franco-Ontarians. The ACFO is involved in a sustained and ongoing manner in all areas of community development and makes its presence felt among political authorities at the federal, provincial and municipal levels. The ACFO also works with other organizations promoting the interests of the Franco-Ontario community.

The ACFO cooperates with its 22 member organizations, which are loosely connected to each other. Each organization is incorporated and responsible for the issues in its region. Each organization does not exactly follow what the provincial association does, nor is it the provincial ACFO's mandate to set guidelines for these organizations.

There are affiliate members within the organization which include credit unions, education and literacy associations and parent groups. We have 26 parent groups.

The ACFO is an umbrella organization which, throughout its history, has experienced dissent, but that is part and parcel of the evolution of a people. For example, one of its members, the Table féministe, preferred to go it alone, because it felt that the ACFO was a little bit too dictatorial. It would be inaccurate to say that the ACFO represents all francophone groups; however, it does represent many of them. It grew out of the infamous regulation 17, at the same time that the newspaper *Le Droit* was established and for the same reason. Throughout its history, it has gone through all kinds of trials and tribulations, but it is still here today and it still plays an important role.

The ACFO was an intervener in the *Monifort Hospital* case. It focused primarily on the Ontario French Language Services Act, put forward arguments pertaining to this matter and was quite successful. The ACFO is present in all francophone struggles.

Ontario's francophones are located primarily in the area around Ottawa, Sudbury, Windsor and Toronto. However, we must not forget those people whom I would describe as being heroic. In Thunder Bay, in Ontario's northwest region, there is a group of women who set up a francophone reception centre. The Thunder Bay region does not meet the criteria established by the Ontario government for obtaining services in French because of a low percentage of francophones. Residents of Hearst have to travel to Thunder Bay for cancer treatment. It would be remiss of me to forget these women who helped these francophone patients by acting as their interpreters. This is very important survival work.

Les francophones ontariens, dont le nombre est deux fois plus élevé que celui des francophones acadiens, sont souvent accusés de ne pas parler d'une seule voix. Leur population est constituée d'éléments tellement disparates qu'il est presque impossible qu'elle parle d'une même voix. On le lui reproche et ainsi, on la néglige.

L'Association canadienne-française a pour but de promouvoir le développement et l'épanouissement de 550 000 francophones de l'Ontario. Elle est leur principal porteparole. L'ACFO intervient de manière soutenue à tous les échelons du développement communautaire. Ainsi, elle fait sentir sa présence auprès des diverses instances politiques fédérales, provinciales et municipales. Elle agit également en concertation avec tous les organismes qui travaillent à la promotion des intérêts de la communauté franco-ontarienne.

L'ACFO agit en collaboration avec ses 22 organismes membres, lesquels sont reliés entre eux de façon assez générale. Chaque organisme est incorporé et est responsable des dossiers de sa région. Ce n'est pas toujours exactement ce que l'ACFO provinciale fait et ce n'est pas non plus la directive de l'ACFO provinciale.

On retrouve au sein de l'organisme des membres affiliés. Il s'agit de caisses populaires, d'associations impliquées dans l'éducation ou l'alphabétisation, ou de regroupements de parents. Nous comptons 26 regroupements de ce genre.

L'ACFO est un organisme parapluie qui, au cours de son histoire, a vécu des dissensions, mais cela fait partie de l'évolution d'un peuple. Par exemple, un de ces membres, la Table féministe, a préféré voler de ses propres ailes, jugeant l'ACFO un peu trop dictatoriale. Dire alors que l'ACFO représente tous les groupes francophones serait faux, mais elle est porte-parole de beaucoup d'entre eux. Elle a été créée lors du fameux règlement 17, en même temps que le journal *Le Droit* et pour la même raison. Elle a, au cours de son histoire, vécu toutes sortes de péripéties, mais elle est encore là aujourd'hui et elle joue toujours un rôle important.

Dans le cas de *l'Hôpital Monifort*, l'ACFO a joué un rôle d'intervenant qui s'est préoccupé surtout de la Loi sur les services en français, une loi provinciale de l'Ontario, qui a avancé des arguments dans ce domaine et qui a assez bien réussi. L'ACFO est présente dans toutes les luttes pour les francophones.

La population francophone de l'Ontario est surtout localisée autour d'Ottawa, Sudbury, Windsor et Toronto. Il ne faudrait cependant pas oublier ces gens que je qualifierais de nature héroïque. À Thunder Bay, dans le nord-ouest de l'Ontario, il existe un regroupement de femmes ayant mis sur pied un accueil francophone. La région de Thunder Bay n'est pas désignée selon les modalités du gouvernement ontarien pour des services en français à cause de son faible pourcentage de francophones. Des résidents de Hearst doivent se rendre à Thunder Bay pour suivre des traitements contre le cancer. Je m'en voudrais d'oublier ces femmes qui aident ces patients francophones en leur servant d'interprètes. C'est un travail de survie très important.

The ACFO is founded on two fundamental values: respect for and promotion of the country's linguistic duality and, in particular, the respect for and protection of its official language minority. These two principles are an integral part of Canada's constitutional and legislative foundation. Minority language rights are recognized in sections 93 and 133 of the Constitution Act of 1867. They have been given broad recognition over the years and were entrenched in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and, in 1969, by the Official Languages Act. This Act lay the initial foundation for the recognition of official languages in Canada. The new act of 1988 gives effect to the language rights recognized by the Constitution, and the amendment proposed by Senator Gauthier is intended to clarify an ambiguity with respect to the government's responsibility.

This is what I was referring to earlier when I talked about barbarians; this type of thing overwhelms us. When, as a minority, we believe that we have made important progress and are told, for instance, that a government will enhance development and then this type of section is subsequently interpreted as being merely declaratory, it is a bit discouraging.

It is particularly discouraging because Ontario's francophones took a clear position with respect to the Quebec Referendum. Franco-Ontarians were not ambiguous in their support for and belief in this country. We believed in this country because of sections of this type, which appear to promise something to us. At least, this is what I experienced and what I am experiencing today. We saw politicians from across the country — Mike Harris went to Montreal to participate in the demonstration for the NO campaign, only to come back and do what he did to Montfort and Ottawa with respect to services in French. We thought that all these people were our friends and that they were sincere.

The provincial ACFO contends that section 41 appears vague as it stands. It should therefore be amended to make it more precise and appropriate to the federal government's commitment, which is to "enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada." However, it should be noted that there is no instrument of legal recourse for Part VII of the act. There is legal recourse for other parts of the act, but not section 41. This would suggest that section 41 is first and foremost political in nature.

According to the provincial ACFO, section 41 enables the federal government to protect, foster and help the vitality of linguistic minority communities. Furthermore, this section is enforceable. This section contains an imperative that many lawyers acknowledge without hesitation. So why does the federal government not make compliance with section 41 of the Official Languages Act mandatory? As this section is currently drafted, it is political, and to amend it would make it more legal. We therefore support the senator's action.

L'ACFO base ses efforts sur deux valeurs fondamentales: le respect et la promotion de la dualité linguistique, et surtout le respect et la protection de sa minorité officielle. Ces deux principes font partie intégrante des assises constitutionnelles et législatives du pays. La reconnaissance des droits des minorités linguistiques a été validée dans les articles 93 et 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. Elle a été amplifiée au cours des années par son enregistrement entre autres dans la Charte canadienne des droits et libertés et, depuis 1969, par la Loi sur les langues officielles, qui jetait les premières assises en ce qui concerne le statut des langues officielles du Canada. La nouvelle loi de 1988 met en oeuvre les droits linguistiques reconnus par la Constitution, et l'amendement que propose le sénateur Gauthier vise à corriger une ambiguïté au niveau de la responsabilité du gouvernement.

Ce à quoi je faisais allusion plus tôt quand je parlais des barbares était ce genre de choses qui nous accablent. Quand on croit en tant que minorité avoir fait des avances importantes et qu'on nous dit, par exemple, qu'un gouvernement va voir à l'épanouissement et que, conséquemment, on nous interprète ce genre d'articles en nous disant qu'ils ne sont que déclaratoires, c'est un peu décourageant.

C'est décourageant surtout parce que la francophonie de l'Ontario s'est positionnée clairement quand il a été question de référendum au Québec. Cela n'a pas été ambigu de la part des francophones de l'Ontario que d'appuyer ce pays et d'y croire. On y a cru à cause d'articles de ce genre qui semblaient nous promettre quelque chose. Du moins, c'est ainsi que je l'ai vécu et que je vis encore. On a vu des politiciens à la grandeur du pays — Mike Harris est allé à Montréal se joindre à la parade pour la campagne du NON, pour revenir ensuite faire ce qu'il a fait à Montfort et à Ottawa sur la question des services en langue française. On a cru que tous ces gens étaient nos amis et qu'ils étaient sincères.

L'ACFO provinciale soutient que l'article 41, tel qu'il est écrit, semble vague. Il mérite d'être amendé afin de devenir plus précis et correspondre à l'engagement du gouvernement fédéral, qui est «de favoriser l'épanouissement des communautés francophones et anglophones du Canada». Toutefois, notons qu'il n'y a présentement aucun outil de recours juridique pour la Partie VII de la loi. Des recours juridiques existent pour d'autres sections de la loi mais pas pour l'article 41. La suggestion est faite que l'article 41 est tout d'abord politique.

Selon l'ACFO provinciale, l'article 41 permet au gouvernement fédéral de protéger, de promouvoir et d'aider les communautés de langues officielles en milieu minoritaire à s'épanouir. De plus, c'est un article exécutoire. Il y a, dans l'esprit de l'article, un effet impératif que de nombreux juristes admettent sans hésitation. Alors pourquoi le gouvernement fédéral ne fait-il pas respecter de façon impérative l'article 41 de la Loi sur les langues officielles? Parce que tel qu'inscrit, il reste un article politique, et un amendement le rendrait plus juridique. Nous appuyons donc la démarche du sénateur Gauthier.

The senator proposes the following for section 41:

In accordance with subsections [...] of the Constitution Act of 1982, the Government of Canada shall take the measures necessary to ensure the vitality and the development of the French linguistic minorities [...]

The provincial ACFO is of the opinion that Senator Gauthier's proposal is more in keeping with the intent of the act.

It is incumbent upon our legislators to ensure that the legislative provisions that they adopt in the area of official languages enable citizens to avail themselves of their rights. This is what we believe.

We find it difficult to understand why, today, we need to reinterpret or redefine section 41. If our legislators do in fact have an obligation to ensure that the legislative provisions that they adopt in the area of official languages enable citizens to avail themselves of their rights, I am wondering why we are here.

We ask that the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs support this amendment. We firmly believe that this amendment to Part VII will clarify and strengthen the Official Languages Act and will go a long way to ensuring the vitality of linguistic minority communities.

To clarify any points that may arise from the Montfort decision, I invited Mr. Ronald Caza to accompany us today in order to define, with a little bit more clarity, where Ontario's francophonie is heading today. Is section 41 the most important section in the law to clarify or improve in order to help the minority?

Ms Soltermann: If I may, I would like to first of all address my comments to Senator Jean-Robert Gauthier, the author of this bill.

Senator Gauthier, we greatly appreciate the work you have done to promote minority francophone communities in Canada. We would like to thank you for this opportunity to participate here, today.

The Commission nationale des parents francophones represents parents everywhere in the country. We are working to provide education in French in the country. We realize that it is difficult to focus the attention of our elected officials on the state of the francophone minority in Canada and you succeed, Senator Gauthier, in keeping the issue on the agenda, because once the hearings of this committee are completed, Bill S-32 will come back to the Senate. We are also hoping that there will be follow-up in the House of Commons.

We understand that you intend to strengthen the Canadian government's commitment with regard to the two official languages. Our commission supports this objective. You knocked on several doors that turned out to be walls. We had the same experience. We have come here today because we hope to find an opening somewhere.

Is the Official Languages Act ambiguous or does the problem lie with a lack of political will?

Le sénateur propose ce qui suit pour l'article 41:

Conformément aux paragraphes [...] de la Loi constitutionnelle de 1982, le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités francophones [...]

L'ACFO provinciale est d'avis que la proposition du sénateur Gauthier est plus adaptée à l'intention de la loi.

Nos législateurs ont l'obligation de s'assurer que les dispositions législatives qu'ils adoptent en matière de langues officielles permettent aux citoyens d'exercer leurs droits. C'est ce que nous croyons.

Nous voyons mal que nous ayons besoin d'avoir recours, aujourd'hui, à réinterpréter ou à redéfinir l'article 41. Si c'est le cas que nos législateurs ont l'obligation de s'assurer que les dispositions législatives qu'ils adoptent en matière de langues officielles permettent aux citoyens d'exercer leurs droits, je me demande pourquoi nous sommes ici.

Nous demandons au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles d'appuyer cet amendement. Nous croyons fortement que cet amendement de la Partie VII rendra la Loi sur les langues officielles plus claire et plus forte, et contribuera grandement à assurer la vitalité des communautés en situation minoritaire.

Pour clarifier des points qui peut-être porteraient à interprétation suite à Montfort, j'ai invité Me Ronald Caza à se joindre à nous aujourd'hui pour définir un peu plus clairement où va maintenant la francophonie de l'Ontario? Est-ce que c'est l'article 41 qui est la partie la plus importante à clarifier ou à améliorer dans la loi pour aider la minorité?

Mme Soltermann: Permettez-moi d'abord de m'adresser au sénateur Jean-Robert Gauthier, qui est l'auteur du projet de loi.

Sénateur Gauthier, nous apprécions grandement votre travail en faveur des communautés francophones en situation minoritaire au Canada. Nous vous remercions de cette occasion de participer ici, aujourd'hui.

La Commission nationale des parents francophones regroupe des parents partout au pays. On oeuvre pour l'éducation en français au pays. On se rend compte qu'il est difficile d'attirer l'attention de nos élus sur l'état de la minorité francophone au Canada, et vous réussissez, sénateur Gauthier, à maintenir le sujet à l'ordre du jour, car après les audiences de ce comité, le projet de loi S-32 reviendra au Sénat. Nous espérons aussi qu'il y aura un suivi auprès de la Chambre des communes.

On comprend que votre objectif est de renforcer l'engagement du gouvernement du Canada face à la dualité linguistique. Notre commission est solidaire de cet objectif. Vous avez cogné à plusieurs portes qui se sont transformées en murs. Nous avons eu la même expérience. Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est que nous espérons découvrir quelque part une ouverture.

Est-ce que la Loi sur les langues officielles est ambiguë ou est-ce une question de manque de volonté politique?

I would like to begin with the ambiguity issue. Given the diverse interpretations of Part VII, we may conclude right away that the act is ambiguous, that the legislator meant to say something, but did not succeed on the first try. Only a court could decide whether or not Part VII is declaratory or mandatory. But after Senator Gauthier's attempts, everything leads us to believe that the courts do not want to get involved in this.

What shall we do?

Our commission fully supports the objective of amending the Official Languages Act. This might be the only strategy we have left. We would hope that parliamentarians will find a way to strengthen what defines Canada and that they will be willing to improve this act.

First, the amendment should reinforce the mandatory nature of the act, as proposed by Senator Gauthier, and give the Office of the Commissioner of Official Languages the mandate to sue the government, based on the principle that a law cannot be without a remedy.

Respect for minorities, two official languages and progress towards equality, are issues that involve justice. Let justice be done. Should there not be an enabling feature? The Act must enable the government, it must enable the Office of the Commissioner of Official Languages and must enable minorities, otherwise we cannot make any progress.

The commission I represent has been asking for amendments to the Official Languages Act for the past 20 years. Our objective was and still is to empower the francophone minority with regard to education. Our request is aimed at the Official Languages in Education Program, the OLEP. This program has been very disappointing to us. For some years, we have asked for the creation of a new program that would meet the minority's needs.

The OLEP was created in 1970 and spends billions on supporting education in the minority official languages in provinces and territories. In 1996, we published a study entitled "Where did the billions go?" We denounced the way in which funds are shared between the minority and the majority. First, immersion programs were expanding at the time and were granted funds in keeping with their expansion, at the expense of first-language programs. Quebec anglophones received, by reason of their number, the lion's share for several years.

For instance, most of the funds meant for post-secondary establishments of minorities were granted to Quebec, for McGill University. Francophones have to face reality, which is that in most provinces, students must leave home to pursue post-secondary education in their language. Many prefer to study in English.

We also denounced the way funds were used for ends other than education in French. Up to the current agreement, the provinces were not accountable to Ottawa. Despite this, Nova Scotia's Department of Education succeeded, for two years in a row, in using the funds for other purposes, and did so with

J'aimerais commencer par la question de l'ambiguïté. Puisqu'il existe une variété d'interprétations données à la Partie VII, autant conclure tout de suite que la loi est ambiguë, que le législateur a parlé pour dire quelque chose, mais n'a pas réussi du premier coup. Seul un tribunal pourrait trancher la question de savoir si oui ou non la Partie VII est déclaratoire ou exécutoire. Mais tout indique, d'après les tentatives du sénateur Gauthier, que les tribunaux ne veulent pas s'en mêler.

Qu'allons-nous faire?

Notre commission appuie sans réserve l'objectif de modifier la Loi sur les langues officielles. C'est peut-être la seule stratégie qui nous reste. Nous souhaitons que les parlementaires trouvent le moyen de raffermir leur définition de ce qu'est le Canada et qu'ils acceptent de parfaire la loi.

La modification constituerait d'abord à renforcer le caractère obligatoire de la loi, comme le propose le sénateur Gauthier, et accorderait au Commissariat aux langues officielles la compétence de poursuivre le gouvernement à partir du principe qu'il n'y a pas de droit sans remède.

Le respect des minorités, la dualité linguistique et le progrès vers l'égalité, ce sont des questions de justice. Que justice se fasse. Ne faut-il pas qu'il y ait habilitation? La loi doit habiliter le gouvernement, elle doit habiliter le Commissariat aux langues officielles et elle doit habiliter la minorité, sinon on va continuer à tourner en rond.

La commission que je représente demande depuis 20 ans des changements à la Loi sur les langues officielles. Notre objectif était et demeure l'habilitation de la minorité francophone en matière d'éducation. La cible de notre demande est le Programme des langues officielles dans l'enseignement, le PLOE. Ce programme est pour nous une cause de grandes déceptions. Depuis quelques années, nous réclamons la création d'un nouveau programme, qui répondrait aux besoins de la minorité.

Le PLOE a été créé en 1970 et appuie à coût de milliards l'enseignement dans la langue officielle de la minorité dans les provinces et territoires. En 1996, nous avons publié l'étude intitulée: «Où sont passés les milliards»? Nous avons dénoncé la répartition des fonds entre la minorité et la majorité. D'abord, les programmes d'immersion en pleine croissance ont reçu des fonds proportionnellement à cette croissance, au détriment des programmes de langue première. Les anglophones du Québec ont reçu, en raison de leur nombre, la part du lion pendant plusieurs années.

Par exemple, la plus grande partie des fonds destinés aux établissements post-secondaires de la minorité était versée à Québec, pour l'Université McGill. La réalité pour les francophones, c'est que, dans la plupart des provinces, les étudiants doivent s'exiler pour des études post-secondaires dans leur langue. Une bonne part préfère étudier en anglais.

Nous avons aussi dénoncé l'utilisation des fonds pour des fins autres que l'éducation en français. Jusqu'à la présente entente, les provinces n'avaient pas de comptes à rendre à Ottawa. Malgré cela, le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse a réussi impunément, deux années de suite, à utiliser les fonds à d'autres

impunity. Despite our cries of alarm, nothing was done to rectify the situation. And we are still waiting for Heritage Canada to investigate Nova Scotia as requested.

We asked several times that the program be revised to take into account section 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, adopted in 1982. According to Canada's Supreme Court, this section is "the cornerstone of Canada's commitment to bilingualism [...]" Section 23, as we know, is meant to "remedy the progressive historical erosion of official language groups."

There is an obvious continuity between the Official Languages Act and the Charter. On paper, section 23 does not provide for any status for immersion schools, but rather it guarantees an education in the first language. The OLEP is disregarding this obligation. It is treating the majority and the minority equally, whereas section 23 requires a different treatment.

How can we change bad habits that have lasted for more than 30 years? The Official Languages Program has created dependency in the provinces. Helped by federal funds, provinces generally rushed to offer immersion programs while at the same time they hindered the creation of programs in the first language.

In Prince Edward Island, when parents asked for a French school in Prince-West, they were told: "We will give you immersion, which will help both communities." And this community has been constantly eroded ever since.

The situation has not changed much. Still today, hundreds of thousands of dollars are spent by Ottawa to maintain services for the linguistic majority even though this is a responsibility of the provinces. Basically, the program empowers provinces and not minorities.

Nonetheless, the provinces have signed the Charter. They, just like the federal government, have a constitutional obligation to promote official languages in education, and to achieve equality in these results. To the contrary, they decided to take advantage of the federal government's help. In fact, the progressive historical erosion of francophone groups is still going on. We are still waiting for the act and for the section 23 to bear fruit.

What is the status of education in French? With the advent of school management, the newly elected francophones were given the key to the school system and told, essentially, to make due as before, which means with nothing!

Heritage Canada, which is responsible for the program, maintains that the funding is more and more favourable to the minority, but there is no way of verifying whether this is so. We only know that the federal government is currently spending \$293 million per year in the provinces and territories for this program.

The waste of federal funds is obvious in the way programs are developed by the departments. Even now in 2002, it is every man for himself. No matter whether they have 1,000 or 100,000 francophone students, the provinces all get federal funds for developing provincial programs. Now these programs

finis. Malgré nos cris d'alarme, rien n'a été fait pour corriger la situation. Et on attend toujours l'enquête demandée à Patrimoine canadien par rapport à la Nouvelle-Écosse.

Nous avons demandé à plusieurs reprises que le programme soit révisé pour tenir compte de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés, adoptée en 1982. Selon la Cour suprême du Canada, cet article constitue «la clé de voûte de l'engagement du Canada envers le bilinguisme [...]». L'objet de l'article 23, faut-il le rappeler, est de «remédier à l'érosion progressive historique des groupes de langue officielle.»

La continuité entre la Loi sur les langues officielles et la Charte est évidente. Sur papier, l'article 23 n'accorde aucun statut à l'école d'immersion, mais bien une garantie pour l'enseignement dans la langue première. Le PLOE ne tient pas compte de cette obligation. Il traite de façon égale la majorité de la minorité, alors que l'article 23 dicte un comportement différent.

Comment changer plus de 30 ans de mauvaises habitudes? Le Programme des langues officielles a créé une dépendance chez les provinces. Grâce aux fonds fédéraux, les provinces se sont, en général, précipité à offrir des programmes d'immersion tout en mettant des obstacles à l'ouverture de programmes dans la langue première.

À l'Île-du-Prince-Édouard, quand les parents ont demandé une école française à Prince-Ouest, on leur dit: «On va vous donner l'immersion, cela va aider les deux communautés». À partir de ce moment, l'érosion de cette communauté sévit.

La situation n'a pas tellement changé. Encore aujourd'hui, des centaines de millions de dollars sont dépensés par Ottawa pour maintenir un service à la majorité linguistique que les provinces ont la responsabilité de fournir, de toute façon. Bref, le programme habilite les provinces et non la minorité.

Pourtant, les provinces sont signataires de la Charte. Elles ont, tout comme le gouvernement fédéral, une obligation constitutionnelle de promouvoir les langues officielles dans l'éducation, sur la base d'égalité des résultats. Elles se sont, au contraire, positionnées pour profiter de l'aide du gouvernement fédéral. Dans les faits, l'érosion progressive historique des groupes francophones se poursuit. On attend encore que la loi et l'article 23 portent leurs fruits.

Dans quel état l'éducation en français est-elle? Avec la gestion scolaire, on a donné aux nouveaux élus francophones la clé des écoles en leur disant, essentiellement: «Débrouillez-vous comme avant, avec rien!»

Au ministère du Patrimoine canadien, responsable du Programme, on soutient que le financement favorise de plus en plus la minorité, mais on n'est pas en mesure de vérifier si telle est la situation. On sait seulement que le gouvernement fédéral dépense actuellement 293 millions de dollars par année dans les provinces et territoires en vertu de ce programme.

Le gaspillage des fonds fédéraux est évident dans le développement des programmes dans les ministères. Encore en 2002, c'est chacun pour soi. Qu'elles aient mille ou cent mille étudiants francophones, les provinces obtiennent chacune des fonds fédéraux pour développer des programmes chez eux. Or, ces

are essentially the same in every province. They are meant as much for education in the first language as in the second language.

This is why the commission asked Heritage Canada to pay the funds meant for education in French directly to the educational communities, without going through departments. Then we could develop a national curriculum for teaching French as a first language and we could grant more funds to the aspects of cultural identity.

On the contrary, this is simply not being done. They gave us the answer that education is a provincial mandate and that the federal must necessarily go to the provinces to exercise its spending rights. Then we were invited to participate in the process of orienting the program and to take part in the negotiations with the provinces. None of this has happened yet.

Nonetheless, our position is clear: if the federal government uses its spending power for education, it must do so while respecting its legal and constitutional obligations. These obligations are found in the act and in the Charter.

Thus we are still hoping that the Official Languages Act will be amended to remove the provincial mandate as it applies to education in French as a first language. In other words, section 23 makes no sense because it is supposed to give management rights to the minorities. We are still waiting for the enabling of the minority provided for under section 23.

Thus, in 2002, the commission asked for the creation of a new federal program in support of community initiatives in education. We presented this request to the minister in charge of coordinating official languages, Mr. Stéphane Dion. He listened to us attentively.

This is probably a good time to talk about political will because we finally have something positive to share with you. We saw the Supreme Court come down on the side of the Summerside francophone parents, in *P.E.I.*, — I am just coming back from there today — and the Ottawa Montfort Hospital defenders. We heard Prime Minister Jean Chrétien state in the 2001 Speech from the Throne that protecting and promoting official languages is a government priority.

Soon after, Minister Dion was put in charge of coordinating official languages. We have high hopes for the recovery plan the minister is to introduce in the coming weeks. Having witnessed the political will going downhill for decades, are we right to hope? The future will tell.

However, there are contradictory signs concerning this political will. You know that the *Arsenault-Cameron* Supreme Court decision allowed three schools and community centres to be set up on Prince Edward Island. I would like to open a little aside here: when the French school finally opened its doors in Summerside, Ms Arsenault-Cameron's daughter was too old to register. She

programmes sont essentiellement les mêmes d'une province à l'autre. Ils servent tout autant l'enseignement dans la langue première que dans la langue seconde.

Voilà pourquoi la Commission a demandé au ministère du Patrimoine de verser les fonds destinés à l'éducation française directement aux communautés éducatives, sans passer par les ministères. On pourrait alors développer un curriculum national pour l'enseignement du français dans la langue première et consacrer plus de fonds aux dimensions culturelles identitaires.

Par contre, cela ne se fait tout simplement pas. On nous a répondu que l'éducation était de compétence provinciale et que le fédéral doit obligatoirement passer par les provinces pour exercer son pouvoir de dépenser. On a alors demandé de faire partie du processus d'orientation du Programme et de participer au processus de négociation avec les provinces. Cela ne s'est pas encore produit.

Notre position est pourtant claire: si le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser en éducation, il doit le faire en tenant compte de ses obligations juridiques et constitutionnelles. Ces obligations se trouvent dans la loi et dans la Charte.

Nous continuons donc à souhaiter une modification à la Loi sur les langues officielles pour la soustraire de la juridiction des provinces dans son application à l'éducation française dans la langue première. Autrement dit, l'article 23 n'a pas de sens puisqu'il est censé donner à la minorité le droit de gestion. Cette habilitation de la minorité prévue dans l'article 23 se fait toujours attendre.

La Commission a donc demandé en 2002 la création d'un nouveau programme fédéral d'appui aux interventions communautaires en éducation. Nous avons présenté cette demande au ministre chargé de la coordination des langues officielles, M. Stéphane Dion. Nous avons obtenu une oreille attentive.

C'est sans doute le moment de parler de volonté politique puisque nous avons enfin du positif à partager avec vous. Nous avons entendu la Cour suprême donner raison aux parents francophones de Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard, d'où j'arrive aujourd'hui, et aux défenseurs de l'Hôpital Montfort d'Ottawa. Nous avons entendu le premier ministre Jean Chrétien affirmer dans le discours du Trône de 2001 que la protection et la promotion des langues officielles est une priorité du gouvernement.

Nous avons peu après appris la nomination du ministre Dion à la coordination des langues officielles. Nous fondons de grands espoirs sur le plan de relance que le ministre doit présenter dans les prochaines semaines. Après avoir vu la volonté politique dégringoler pendant des décennies, avon-nous raison d'espérer? L'avenir nous le dira.

Il y a toutefois des signes contradictoires de cette volonté politique. Vous savez que le jugement *Arsenault-Cameron* de la Cour suprême a permis de créer trois centres scolaires et communautaires à l'Île-du-Prince-Édouard. J'aimerais ouvrir une parenthèse: au moment où l'école française a enfin ouvert ses portes à Summerside, la fille de Mme Arsenault-Cameron était

had to pursue her education in the neighbouring community. The two levels of government announced this great news hand-in-hand, but initial enthusiasm soon disappeared when the Island's francophones found out that the federal government was not ready to do its share to build and manage those centres. The management of the centres is still very unsettled.

Now, these centres are essential to develop the francophone communities on the Island. These communities saw their French schools closed down decades ago but they are still managing to find a few live coals amongst the ashes. Our children do have potential, but they need resources and something to carry them over the long term. Unfortunately, the facilities are not of comparable quality. If we do not mention Summerside in our two other regions, it is because we have trailers parked in a field being used as a school in one of the communities and in the other one, the French school that closed its doors in 1970 reopened them. We are far from equality of results.

It is clear that the support to official languages communities cannot be done without supporting infrastructure such as community school centres, schools, public libraries and early childhood service centres. After decades of neglect and abandon, official languages certainly cannot recover on an ad hoc basis. To achieve equality of results, we will have to invest heavily and over a longer period.

Unfortunately, we are being invited to not ask for too much, but we are asking for what we need. The Canada we want comes with a price attached.

The new program our commission is asking for is focused on an early childhood national support plan. This plan is based on a simple basic principle: the coming of the first child, for the parents, is the opportunity to make a decisive choice for the family unit. So the time to provide what is necessary in early childhood is now or never.

We believe that if the Official Languages Act has teeth, we will be able to pursue our development at the early childhood preschool level and that is the key for the success of our future communities.

Mr. Ronald F. Caza: Mr. Aubin asked me to share my opinions on the relevance of the Montfort question with you. You must not underestimate the problems that members of minorities have in defending their rights before the courts. When people look at the Montfort affair, they find it is extraordinary that we won, but we had to battle on for five years before winning our case. The sacrifices required of minority language citizens, whether francophone or anglophone, to defend their rights are inhuman.

I read Mr. Gaboury's article in yesterday's *Le Droit*, the newspaper, and when he mentioned the government lawyers, he said they come before you to tell you that any given section is declaratory. The message I hear, as a member of a linguistic

trop vieille pour s'y inscrire. Elle a dû continuer son éducation dans la communauté avoisinante. Les deux niveaux de gouvernement se sont donné la main pour annoncer cette belle nouvelle, mais l'enthousiasme initial est vite disparu quand les francophones de l'Île se sont rendus compte que le fédéral n'était pas prêt à faire sa part pour la construction et la gestion de ces centres. La gestion des centres est toujours aussi précaire.

Or ces centres sont essentiels au développement des communautés francophones de l'Île. Ces communautés ont vu leurs écoles françaises fermer il y a plusieurs décennies et elles réussissent cependant à trouver des braises dans les cendres. Le potentiel de nos enfants est là, mais il faut des ressources, du souffle pour le long terme. Malheureusement, les installations ne sont pas de qualité comparable. Si on ne parle pas de Summerside dans nos deux autres régions, c'est parce qu'on a des roulottes stationnées dans un champ en guise d'école dans une des communautés et dans l'autre, l'école française qui avait fermé ses portes en 1970 les a réouvertes. On est loin des égalités de résultats.

Il est bien évident que l'appui aux communautés de langue officielle ne peut se faire sans appui aux infrastructures tels que les centres scolaires communautaires, les écoles, les bibliothèques et les centres de service à la petite enfance. Après des décennies de négligence et d'abandon, il est certain que la relance des langues officielles ne peut se faire à la bonne franquette. Pour atteindre une égalité des résultats, il faudra investir beaucoup et pour longtemps.

Hélas, on nous invite à ne pas trop demander, mais nous demandons ce dont nous avons besoin. Le Canada tel que nous le voulons a un prix.

Le nouveau programme que demande notre Commission est axé sur un plan national d'appui à la petite enfance. Ce plan part d'un principe de base simple: la naissance d'un premier enfant est pour les parents l'occasion de faire des choix déterminants pour l'ensemble de la famille. C'est donc le moment ou jamais de fournir les moyens nécessaires dès la petite enfance.

Nous croyons que si la Loi sur les langues officielles a du mordant, nous permettra de poursuivre notre développement au niveau préscolaire pour la petite enfance, la clé du succès de nos communautés futures.

M. Ronald F. Caza: M. Aubin m'a demandé de partager avec vous mes opinions sur la pertinence du dossier Montfort. Vous ne devez pas sous-estimer la difficulté qu'ont les membres des minorités à faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Quand les gens regardent le dossier de Montfort, ils trouvent extraordinaire qu'on ait gagné, mais il a fallu se battre pendant cinq ans avant d'avoir gain de cause. Les sacrifices qu'on demande aux citoyens des minorités linguistiques, francophones ou anglophones, pour faire valoir leurs droits sont inhumains.

J'ai lu l'article de M. Gaboury, publié dans le journal *Le Droit* d'hier, où il dit, en parlant des avocats du gouvernement, qu'ils se présentent devant vous pour vous dire qu'une section telle qu'elle existe est déclaratoire. Le message que j'entends en tant que

minority, is that if you want to use that clause to uphold your rights, you are going to fight all the way up to the Supreme Court.

The fact of the matter is that we do not even know if we are going to win. Senator Gauthier is of the opinion that the clause, in its present wording, is enforceable. I share that opinion, but to tell a client to go to the Supreme Court to find out if it is true or not, to take four years to get there and find out the clause is not enforceable, because you never know what is going to happen, then that is inhuman. Until you actually get to the Supreme Court the damage caused to the minority language communities who will not have had an opportunity to make a claim will be enormous.

The question is not whether the clause as it is presently worded is enforceable or not because the government has said that, in its opinion, it was not enforceable. That means that to claim a right you have to go to the Supreme Court. Thus the essential importance of Senator Gauthier's bill. It is essential because if we battle it out before the courts, it is one thing to battle on and say that we have the proof to justify the courts' intervention, but it is something else altogether to battle on and say that the courts have the right to intervene.

So what the amendment is clarifying, and this is essential, is that the courts have the right to intervene if the evidence shows that the federal government is not fulfilling its obligations. With your bill, you are clarifying this question. The other question still remains, the question that we usually have to demonstrate. It is normal to impose upon the members of a linguistic minority the burden of proving that there is a breach. This is a fair burden that should rest on the shoulders of the minorities, but not the burden as to whether the right itself exists.

There is also the symbolic value. If ever Senator Gauthier's bill was not to win the day, then the message you are sending to all language minorities in Canada is that protecting minorities is not important enough for you to clarify something as essential as the government's obligations in this matter.

In Canada, it is fundamental that the linguistic minorities be able to continue to exist all across the country. The tool being presented by Senator Gauthier is essential to allow that survival.

It is essential for this bill to be passed to determine that the obligation is enforceable so that, after that, francophones and anglophones will be able to take this tool and use it to those ends for which the Official Languages Act was passed and which is to ensure the survival of our linguistic minority communities. Symbolically, the simple fact of passing this bill will give a second wind to all members of language minorities all across Canada to ensure that they have a tool that they can use in their efforts.

Being a member of a linguistic minority means making efforts every day. It is when you stop making efforts that you become assimilated. The members have to be encouraged and this bill is a contribution to that. Second, it offers the essential tool.

membre d'une minorité linguistique est que si on veut utiliser cet article pour faire valoir nos droits, il va falloir qu'on se batte jusqu'en Cour suprême.

La réalité est qu'on ne sait même pas si on va gagner. Le sénateur Gauthier est d'avis que l'article, tel qu'il est actuellement rédigé, est exécutoire. Je partage cet avis, mais dire à un client de se rendre en Cour suprême pour voir si c'est vrai, prendre quatre ans pour y arriver pour apprendre que l'article n'est pas exécutoire, parce qu'on ne sait pas ce qui va arriver, c'est inhumain. D'ici à ce qu'on arrive à la Cour suprême, le dommage causé aux communautés linguistiques minoritaires qui n'ont pas eu l'occasion d'invoquer ce droit sera énorme.

La question ne se pose pas à savoir si l'article qui existe maintenant est exécutoire ou non, parce que le gouvernement a dit que, selon lui, il n'était pas exécutoire. Cela revient à dire que pour faire valoir un droit, il faut aller à la Cour suprême. De là l'importance essentielle du projet de loi du sénateur Gauthier. C'est essentiel, parce que si on se bat devant les tribunaux, c'est une chose de se battre et de dire qu'on a la preuve pour justifier que les tribunaux interviennent. C'est une autre chose de se battre et de dire que les tribunaux ont le droit d'intervenir.

Ce que l'amendement clarifie donc, et c'est essentiel, c'est que les tribunaux ont le droit d'intervenir si la preuve démontre que le gouvernement fédéral manque à ses obligations. Avec votre projet de loi, vous clarifiez cette question. Il reste toujours l'autre question, la question qu'on doit d'habitude démontrer. C'est normal d'imposer aux membres d'une minorité linguistique le fardeau de prouver qu'il y a violation. C'est un fardeau juste qui devrait reposer sur les membres des minorités, mais pas le fardeau de savoir si le droit lui-même existe.

Il y a aussi la valeur symbolique. Si jamais le projet de loi du sénateur Gauthier n'avait pas gain de cause, le message qu'on envoie à toutes les minorités linguistiques au Canada est que la protection des minorités n'est pas assez importante pour qu'on clarifie quelque chose d'aussi essentiel que l'obligation du gouvernement en cette matière.

Il est fondamental, au Canada, que les minorités linguistiques puissent continuer à exister partout au pays. L'outil présenté par le sénateur Gauthier est essentiel pour assurer cette survie.

Il est essentiel que ce projet de loi soit adopté pour déterminer que l'obligation est exécutoire pour que, par après, les francophones et les anglophones puissent prendre cet outil et l'utiliser pour les fins pour lesquelles on a adopté la Loi sur les langues officielles, qui est d'assurer la survie des communautés linguistiques minoritaires. Symboliquement, le simple fait d'adopter ce projet de loi va conférer un regain de vie à tous les membres des minorités linguistiques à travers le Canada pour assurer qu'ils ont l'outil et, à partir de là, ils peuvent faire l'effort.

Être membre d'une minorité linguistique, c'est faire des efforts à tous les jours. C'est quand on arrête de faire les efforts qu'on devient assimilé. Les membres ont besoin d'être encouragés et ce projet de loi y contribue. Deuxièmement, il offre l'outil essentiel.

[English]

The Chairman: We have seven minutes before we must rise. Committees cannot continue while the Senate is sitting.

[Translation]

Senator Beaudoin: I agree with you, we must accept the amendment. Secondly, if we do not do it, sooner or later we will have to go before the courts. I prefer the first solution even though I am a lawyer. Our role as senators is to improve our system. This amendment is headed in the right direction.

Senator Gauthier: I wish to thank the witnesses for their evidence. Your presentation, Mr. Aubin, impressed me in the sense that you represent those French Canadians living in Ontario. What means do you use? Do you have enough in the way of financing? Where do your funds come from and what problems do you have?

Mr. Aubin: I have often spent my own money, the same as you have done. I am still doing it. I find it a bit hard, because in the generation following ours, there are fewer people. It also seems to me that they are more tired and absent-minded.

When we have to intervene, the French-language or English-language institutions in Quebec who defend our rights are not perceived as being important enough by the federal government to ensure that they have permanent offices. I regret that very much. I regret that the federal government cannot set up offices for all kinds of departments. If you believe that Industry Canada needs an office and permanent staff but you still do not believe that the provincial ACFO is important enough for that even after 92 years of existence, then that is a big problem for me. If there was nothing left to do, I would not care, but there is still a lot to do. I identified something before in the area of hospitals and I can see it coming. And I have indicated many times at many government levels that what the federal government is setting up, what is called "government on-line" — or in French: "gouvernement en direct" — is going to have disastrous results unlike anything we have ever seen before. It is simply a devolution of services. You give the contracts to somebody. We are going through that in Ontario.

When you call somewhere in Ontario to get service in French, you are given the choice of pressing on the one or the two on your dial pad. When you press on the two, three or four times, then you have to wait 15 or 20 minutes before somebody answers you in English: "Did somebody take care of you?" That is what you are in the process of setting up at the federal government level.

[English]

The Chairman: The same thing happens if you press "one."

[Traduction]

La présidente: Vous avez sept minutes avant que nous ne levions la séance. Les comités ne peuvent pas continuer à siéger pendant que le Sénat siège.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous, il faut accepter l'amendement. Deuxièmement, si on ne le fait pas, tôt ou tard, il faudra aller devant les cours. Je préfère la première solution même si je suis avocat. Notre rôle, en tant que sénateurs, est d'améliorer notre système. Cet amendement va dans la bonne direction.

Le sénateur Gauthier: Je tiens à remercier les témoins de leur intervention. Votre prestation, monsieur Aubin, m'a impressionné dans le sens que vous représentez les Canadiens français vivant en Ontario. Quels moyens utilisez-vous? Vos moyens financiers sont-ils suffisants? D'où viennent vos fonds et quels sont les problèmes?

M. Aubin: J'ai souvent sorti des dollars de ma poche, comme vous l'avez fait vous-même. Je le fais encore. Je trouve cela un peu difficile, parce que dans la génération qui nous suit, il y a moins de personnes. Il me semble qu'ils sont plus fatigués et aussi et plus distraits.

Quand on doit intervenir, les institutions de langue française ou de langue anglaise au Québec qui s'adonnent à la défense des droits ne sont pas perçues comme étant assez importantes par le gouvernement fédéral pour s'assurer qu'il y ait des bureaux permanents en place. Je regrette beaucoup cela. Je regrette que le gouvernement fédéral ne puisse mettre en place des bureaux pour toutes sortes de ministères. Si on croit qu'Industrie Canada doit avoir un bureau et un personnel permanents mais qu'on ne croit jamais que l'ACFO provinciale est assez importante pour cela après 92 ans d'existence, ça me pose un gros problème. S'il ne restait rien à faire, ça ne me ferait rien, mais il reste beaucoup à faire. Ce que j'ai identifié tout à l'heure dans le domaine des hôpitaux, je le vois venir. Et je l'ai indiqué à plusieurs reprises, dans plusieurs instances gouvernementales, que ce que le gouvernement fédéral est en train de mettre en place, ce qu'on appelle «gouvernement en direct» — en anglais: «government on line» — va avoir des effets désastreux comme on n'en a jamais vu. C'est une dévolution de services. On donne des contrats à quelqu'un. On le vit en Ontario.

Quand on appelle en Ontario pour avoir des services en français, on a le choix d'appuyer sur le un ou le deux sur le clavier téléphonique. Quand appuie sur le deux, à trois ou quatre reprises, on est en attente pendant 15 ou 20 minutes avant que quelqu'un nous réponde en anglais: «Did somebody take care of you?» On est en train de mettre cela en place au gouvernement fédéral.

[Traduction]

La présidente: Il en va de même si vous appuyez sur le «un».

Mr. Aubin: I will give you an example. If you wish to reserve a room at the Delta Hotel or Courtyard Marriott in Toronto, you can get quick and good service in French. There is no reason for a provincial or federal government not to do the same. Hire people, and pay them \$100 a week more.

The Chairman: I should like to see quick service in both official languages.

Mr. Aubin: I would like to see that as well.

[Translation]

To answer your question, Senator Gauthier, the funds often are not there to defend the causes or to advance minority rights.

Ms Soltermann: We are far from having enough money to pay for the cost of our cases and our challenges.

[English]

The Chairman: Thank you all very much.

The committee adjourned.

M. Aubin: Je vais vous citer un exemple. Si vous voulez réserver une chambre à l'Hôtel Delta ou au Courtyard Marriott de Toronto, vous pouvez obtenir rapidement un bon service en français. Il n'y a aucune raison qu'un gouvernement fédéral ou provincial ne fasse pas la même chose. Engagez des gens et payez-les 100 \$ par semaine de plus.

La présidente: J'aimerais bien obtenir un service rapide dans les deux langues officielles.

M. Aubin: Moi aussi.

[Français]

M. Aubin: Pour répondre à votre question, sénateur Gauthier, souvent, les fonds ne sont pas là pour défendre les causes ou pour faire avancer les droits des minorités.

Mme Soltermann: On est loin d'avoir les moyens suffisants pour défrayer le coût de nos dossiers et de nos défis.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

From the Quebec Community Group Network:

Hugh Maynard, President;
Deborah Hook, Executive Director;
Richard Henderson, President, Outaouais Alliance.

From the Law Commission of Canada:

Nathalie Des Rosiers, President.

As a panel:

From the Commission nationale des parents francophones (CNPF):

Colleen Soltermann, President;
Jean-Pierre Dubé, Liaison Director.

From the Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO):

Jean-Marc Aubin, President;
Ronald F. Caza, Lawyer.

TÉMOINS:

Du Quebec Community Group Network:

Hugh Maynard, président;
Deborah Hook, directrice exécutive;
Richard Henderson, président, Alliance, région de l'Outaouais.

De la Commission du droit du Canada:

Nathalie Des Rosiers, présidente.

En table ronde:

De la Commission nationale des parents francophones (CNPF):

Colleen Solterman, présidente;
Jean-Pierre Dubé, directeur liaison.

De l'Association canadienne-française de l'Ontario (ACFO):

Jean-Marc Aubin, président;
Ronald F. Caza, avocat.

A1
1024
L32

Government
Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee On*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 13, 2002

Le mercredi 13 mars 2002

Issue No. 29

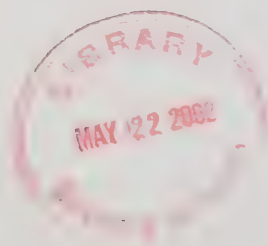
Fascicule n° 29

Sixth meeting on:
Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act
(fostering of English and French).

Sixième réunion concernant:
Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues
officielles (promotion du français et de l'anglais)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Maheu
Biron	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
Bryden	Moore
* Carstairs, P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Cools	Rivest
Joyal, P.C.	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Gauthier (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Milne (*March 11, 2002*).

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*March 13, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Maheu
Biron	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
Bryden	Moore
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Cools	Rivest
Joyal, c.p.	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, c.p. est substitué à celui de l'honorable sénateur Gauthier (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 11 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 13 mars 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday March 13, 2002

(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:44 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Biron, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Maheu, Moore, Pearson and Rivest (10).

Other senators present: The Honourable Senators Gauthier and Grafstein (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Molly Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

As a panel:

As individuals:

Mr. Joseph Magnet, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Mr. Julius Grey, Associate Professor, Mc Gill University;

Mr. André Braën, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Ms Ruth Sullivan, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Mr. Roger Lepage, Lawyer, Balfour Moss.

Mr. Magnet, Mr. Grey, Mr. Braën, Ms. Sullivan, and Mr. Lepage each made an opening statement. Together, as a panel, the witnesses answered questions.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 13 mars 2002

(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 44 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Biron, Bryden, Cools, Joyal, c.p., Maheu, Moore, Pearson et Rivest (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gauthier et Grafstein (2).

Sont présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Molly Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 23 du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

En table ronde:

À titre personnel:

M. Joseph Magnet, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

M. Julius Grey, professeur associé, Université McGill;

M. André Braën, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

Mme Ruth Sullivan, professeure, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

M. Roger Lepage, avocat, Balfour Moss.

M. Magnet, M. Grey, M. Braën, Mme Sullivan et M. Lepage font chacun une déclaration. Ensemble, en table ronde, ils répondent aux questions.

À 17 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 13, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:44 to study Bill S-32, an Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French).

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Vice-Chairman*) in the Chair.

[Translation]

The Vice-Chairman: We will use a round table format, and I would ask our witnesses to try to keep their presentation to six or seven minutes, because there will be a great many questions. I will now turn the floor to Professor Magnet.

[English]

Mr. Joseph Magnet, Professor, Law Faculty, University of Ottawa: Honourable senators, it is my honour and my privilege to attempt to be of assistance to you.

I must note my respect for Senator Gauthier. He has waged a long and honourable battle in the cause of advancing the rights and status of official language minorities. Bill S-32 continues this struggle. Its cause is just; its intentions are noble.

I will address these four issues. First, is Part VII of the Official Languages Act, and especially section 41 thereof; is it executory or declaratory? Second, is the intention of Bill S-32 to modify the existing regime? Third, does Bill S-32 accomplish its intention? Finally, I will suggest some amendments that may further the intention of Bill S-32 as I understand it.

I will begin with the question of whether section 41 is executory or declaratory. This is language that arises out of Senator Joyal's famous case, *Joyal c. Air Canada*, a 1976 decision of the Superior Court of Quebec. In this case, Senator Joyal, then a Member of Parliament, and 40 pilots, impugned the validity of an internal Air Canada policy that prohibited the use of French in operational and navigational flight deck communications. The Commissioner of Official Languages intervened in this case to support the broad proposition that section 2 of the Official Languages Act was more than declaratory of political intent.

The proposition was that section 2 of the Official Languages Act was executory, by which it was meant that it was justiciable, that a right of action in the courts could be founded on the basis of section 2 and a legal remedy could be built to further its purposes. In this case, section 2 could resolve the dispute over the prohibition of the French language in these operations of Air Canada.

Chief Justice Deschênes sustained that challenge; and, six years later, on the eve of the Charter of Rights and Freedoms, a split Quebec Court of Appeal reversed. Chief Justice Deschênes said

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 13 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 44 pour étudier le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Français]

Le vice-président: Nous allons procéder en table ronde et je demanderais aux témoins d'essayer de s'en tenir à six ou sept minutes pour leur présentation, parce qu'il y aura beaucoup de questions. Je cède donc la parole au professeur Magnet.

[Traduction]

M. Joseph Magnet, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa: Honorables sénateurs, c'est pour moi à la fois un honneur et un privilège d'essayer de vous venir en aide.

J'ai énormément de respect pour le sénateur Gauthier, je dois le signaler. Il a mené un combat long et honorable pour l'avancement des droits et de la condition des minorités de langues officielles. Le projet de loi S-32 poursuit ce combat. Sa cause est juste et ses intentions nobles.

Je vais vous parler de quatre sujets. Pour commencer, la partie VII de la Loi sur les langues officielles, et en particulier son article 41, en l'occurrence la question de savoir si cet article est exécutoire ou déclaratoire. En second lieu, le projet de loi S-32 entend-il modifier le régime existant? Troisièmement, ce projet de loi concrétise-t-il cette intention? Enfin, je proposerai quelques amendements qui pourraient renforcer l'intention poursuivie par le projet de loi S-32 selon l'interprétation que j'en fais.

Je commencerai par la question de savoir si l'article 41 est exécutoire ou déclaratoire. Cet article est la résultante de la célèbre cause du sénateur Joyal, *Joyal c. Air Canada*, un jugement rendu en 1976 par la Cour supérieure du Québec. En l'occurrence, le sénateur Joyal, qui était alors député, et 40 pilotes ont attaqué la validité d'une politique interne d'Air Canada interdisant l'utilisation du français pour les communications dans le poste de pilotage. Le Commissaire aux langues officielles était intervenu dans cette cause à l'appui de la thèse générale voulant que l'article 2 de la Loi sur les langues officielles représentait plus qu'une simple déclaration d'intention politique.

Cette thèse était que l'article en question était exécutoire, en ce sens qu'il ouvrait droit à un recours devant les tribunaux, qu'un droit de recours devant ceux-ci pouvait reposer sur les fondements de l'article 2 et qu'un recours judiciaire pourrait être établi pour en renforcer l'intention. En l'occurrence, l'article 2 pouvait amener un règlement du différend concernant l'interdiction de l'utilisation de la langue française dans ces activités d'Air Canada.

Le juge en chef Deschênes avait accueilli la demande et, six ans plus tard, à la veille de l'adoption de la Charte des droits et libertés, la Cour d'appel du Québec renversa la décision aux

that section 2 was executory, which is now the contested proposition that is before this committee with respect to Part VII of the Official Languages Act.

In 1969, there was an intent to project the French language fairly, equally and equitably throughout the federal administration. This would take some time and a commissioner, an executive and administrative instruments were set up to make this happen on a reasonable timetable. The pace was to be controlled by this machinery and not by the court saying, "Well, you should go faster or slower or do this or that." It was declaratory of a particular purpose and the political branches were to dictate the pace.

The Quebec Court of Appeal disagreed with Chief Justice Deschênes that this was something in which the courts could interject a different pace or different considerations for the implementation of equality between the two language communities.

Section 2 of the Official Languages Act was entrenched as section 16 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It appeared in a different context as section 16. There was no commissioner or executive machinery. Instead, the declaration that section 16 of the Charter made about the equality of English and French was subject to an enforcement clause at section 24 of the Charter of Rights and Freedoms, which seems to suggest that the courts superintend the declaration of section 16. Presumably, this stripping away of the executive machinery, making it subject to an enforcement clause in section 24, should have resolved the controversy.

That it did not is because of the twist that the Supreme Court of Canada took in the late 1980s in the *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* and *MacDonald* cases. In those cases, the Supreme Court of Canada said that the language rights that we have here are minimal. They are subject to a political process. We can see this in section 16(3) of the Charter. It is not for the courts to start adding requirements or setting the pace. This is basically for the political branches.

Although not in so many words, the majority of the court in these two cases made quite clear to those of us reading between the lines, that section 16 in the Charter was subject to the same fate as section 2 of the Official Languages Act, as interpreted by the Quebec Court of Appeal. It was declaratory, it was political, and the courts were not to butt in.

In 1988, Part VII came into being. Part VII seems to be implementing machinery for section 16 of the Charter. The question is raised whether Part VII in section 41, with its declaration in the Official Languages Act, is different. Is it executory? Can rights of action be found within it?

termes d'un jugement partagé. Le juge en chef Deschênes déclara que l'article 2 était exécutoire, ce qui est maintenant la thèse contestée dont est saisi le comité à l'égard de la partie VII de la Loi sur les langues officielles.

En 1969, l'État voulait donner de la langue française une représentation juste, égale et équitable dans toute l'administration publique fédérale. Pour ce faire, il fallait un certain temps, de sorte qu'il créa une charge de commissaire ainsi que des instruments exécutifs et administratifs afin que les choses se fassent dans un délai raisonnable. Le calendrier d'exécution devait être contrôlé par cet appareil et non pas par un tribunal qui eût dit: «Il faut que vous ralentissiez ou que vous accélériez, ou encore que vous fassiez ceci ou cela». Il s'agissait d'une déclaration d'intention, et les pouvoirs politiques allaient en réguler le calendrier d'exécution.

La Cour d'appel du Québec se dissocia du juge en chef Deschênes en disant qu'il s'agissait là d'une question pour laquelle les tribunaux pouvaient imposer un calendrier d'exécution différent ou d'autres considérations afin de concrétiser l'égalité entre les deux communautés linguistiques.

L'article 2 de la Loi sur les langues officielles fut enchâssé dans la Charte canadienne des droits et libertés à l'article 16, mais à ce titre, il apparaissait dans un contexte différent. Il n'y avait ni commissaire, ni appareil exécutif; la déclaration qu'on trouvait dans l'article 16 de la Charte au sujet de l'égalité de l'anglais et du français était désormais assujettie à une disposition d'exécution, en l'occurrence l'article 24 de la Charte, ce qui porte à penser que les tribunaux ont encadré la déclaration contenue à l'article 16. On peut supposer que ce dépouillement de l'appareil exécutif qui l'assujettissait à une disposition d'exécution, l'article 24, aurait eut réglé une fois pour toutes la controverse.

Mais ce ne fut pas le cas étant donné le revirement survenu à la fin des années 80 lorsque la Cour suprême du Canada prit position dans les causes *La Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* et *Macdonald*. En l'occurrence, la Cour suprême déclara que les droits linguistiques que nous avons ici sont minimes et sont assujettis à un processus politique comme nous pouvons fort bien le voir au paragraphe 16(3) de la Charte. Il n'appartient pas aux tribunaux de commencer à ajouter des conditions ou à imposer des délais. Ces choses relèvent essentiellement des pouvoirs politiques.

Dans ces deux affaires, la Cour suprême précisa mais de façon beaucoup plus succincte, et à tout le moins pour ceux d'entre nous qui pouvaient lire entre les lignes, que l'article 16 de la Charte devait connaître le même sort que l'article 2 de la Loi sur les langues officielles selon l'interprétation qui en avait été donnée par la Cour d'appel du Québec. Cet article était donc déclaratoire, il était politique, et les tribunaux n'avaient pas à s'ingérer.

En 1988, la partie VII fut proclamée. Cette partie VII semble mettre en oeuvre le dispositif que sous-tend l'article 16 de la Charte. On peut se demander si la partie VII, à l'article 41, avec sa déclaration dans la Loi sur les langues officielles, est bien différente. Est-elle exécutoire? Peut-on y trouver un droit d'intervention?

Senator Gauthier has interjected Bill S-32 into this debate, with the intent, as I understand it, to clarify what the Superior Court said in 1976. These are executory provisions. If the political branches are a little slow or if some are impatient or think that the political branches' dilatoriness is not justified, a complaint can be made in the court, and the court can, in proper circumstances, say, "The pace is too slow, the extent of penetration of institutional protection is not broad enough," and the court can correct and chide and supplement by giving a remedy in the same way that Senator Joyal had asked in 1976.

Some say — and I know that Senator Beaudoin is of this opinion — that this executory force is already in section 41 and that rights of action can now be found within it. Many are of that opinion, particularly because of the change in the jurisprudence in the Supreme Court of Canada. I know you have heard much about this in your deliberations. You have heard about *Beaulac*. I will remind you that *Beaulac* says that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the state.

Based on this kind of language, and also the court consigning the jurisprudence of the late 1980s — *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* and *MacDonald* — to the scrap heap of constitutional law, it is thought that this now settles the debate. I suppose that this puts Bill S-32 into some new light.

I am not so sure it completely resolves the debate, however, because the court in *Beaulac* is talking about language rights that are institutionally based, requiring action for their implementation. I understand "institutionally based" to mean rights based in the political institutions, the courts, the legislatures, and the bureaucracy, which are governed by sections 17, 18, 19 and 20 of the Charter.

It may be that the rights that are based in Part VII — particularly section 41 — are not institutionally based. Therefore, it may be that they are not executory again. I do not think I need to conclude that because Bill S-32, the proposition before you, means to conclude this debate by giving executory force and right of action in the court.

Senator Gauthier has been quite clear about the intent of this bill in testimony before you.

One problem that Bill S-32 may encounter is that it relies on section 16 to draw its strength. It makes a specific reference to it. It says, "In accordance with subsections 16(1) and (3), the Government of Canada shall take the measures necessary..."

It may be that the spirit of the 1980s will return in the Supreme Court of Canada. This proposition, whether or not section 16 is executory, has not been squarely put. When that proposition reaches the Supreme Court of Canada, those of us who think that it is executory may be disappointed. If that is so, is Bill S-32

Le sénateur Gauthier a introduit le projet de loi S-32 dans le débat dans l'intention, me semble-t-il, de préciser ce qu'avait dit la Cour supérieure en 1976. Il s'agit là de dispositions exécutoires. Si le niveau politique est un peu lent ou si certains s'impatientent ou viennent à penser que cette lenteur politique ne se justifie pas, une plainte peut être adressée aux tribunaux et ceux-ci peuvent, si les circonstances s'y prêtent, déclarer: «Les choses vont trop lentement, la pénétration de la protection institutionnelle n'est pas suffisamment profonde», et donc apporter un complément et un correctif en accordant un recours semblable à celui que le sénateur Joyal avait demandé en 1976.

D'aucuns disent — et je sais que le sénateur Beaudoin est de cet avis — que ce pouvoir exécutoire figure déjà à l'article 41 et que le droit d'action en justice s'y trouve déjà. Nombreux sont ceux qui partagent cette opinion, surtout depuis l'évolution de la jurisprudence à la Cour suprême du Canada. Je sais que vous en avez déjà beaucoup entendu parler dans vos délibérations. Vous avez entendu parler de la cause *Beaulac*. Je vous rappellerais toutefois qu'en l'occurrence, ce jugement affirme que les droits linguistiques qui ont un fondement institutionnel exigent, pour être mis en oeuvre, une action du gouvernement, ce qui par conséquent crée une obligation pour l'État.

À partir de là, et également étant donné que le tribunal a jeté aux oubliettes constitutionnelles la jurisprudence de la fin des années 80 — *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* et *MacDonald* — on avait pensé que le débat était clos une fois pour toutes. Je suppose que cela donne un éclairage nouveau au projet de loi S-32.

Je ne suis toutefois pas entièrement certain que cela puisse clore entièrement le débat étant donné que dans la cause *Beaulac*, la cour parle des droits linguistiques à fondement institutionnel qui exigent une action pour pouvoir être mis en oeuvre. Pour moi, l'expression «fondement institutionnel» signifie qu'il s'agit de droits qui résident dans les institutions politiques, les tribunaux, les assemblées législatives et l'administration publique, lesquels sont régis par les articles 17, 18, 19 et 20 de la Charte.

Il se pourrait que les droits qui résident dans la partie VII — et en particulier à l'article 41 — n'aient pas un fondement institutionnel. Par conséquent, il se pourrait encore une fois qu'ils ne soient pas exécutoires. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'arriver à cette conclusion parce que le projet de loi S-32 dont vous êtes saisis entend clore le débat en conférant un pouvoir exécutoire et un droit d'action devant les tribunaux.

Dans son témoignage devant le comité, le sénateur Gauthier a été très clair en ce qui concerne l'intention du projet de loi.

Un écueil que le projet de loi S-32 pourrait rencontrer tient au fait qu'il tire sa substance de l'article 16. Il en parle d'ailleurs expressément. Il dit ceci: «Conformément aux paragraphes 16(1) et (3) de la Loi constitutionnelle de 1982, le gouvernement du Canada prend les mesures nécessaires...»

Il se peut que la Cour suprême du Canada retrouve l'esprit des années 80. Cette proposition, et peu importe que l'article 16 soit ou non exécutoire, n'a pas été bien circonscrite. Lorsque la Cour suprême du Canada en sera saisie, ceux d'entre nous qui pensent qu'elle est exécutoire risquent d'être déçus. Et si c'est le cas, le

sufficiently clear, since it draws the spirit out of section 16? If section 16 is found to lack executory force, would section 41 of the Official Languages Act, drawing on that spirit, have executory force itself? Perhaps it would not. I do not think that the language is necessarily clear on that point.

For this reason, to ensure that Senator Gauthier's intent is completely expressed in Bill S-32, I would propose some additions to the language that is before you with Bill S-32. I have circulated a copy of these amendments, and perhaps I can take a minute and comment on them.

I would suggest that proposed section 41 become proposed section 41.(1) in the bill. To supplement it, I would suggest this language — in other words, the debate is the following: Is section 41 executory or declaratory? Section 41.(2) says that section 41.(1) is executory. This lays the debate to rest.

The Deputy Chairman: It is clear.

Mr. Magnet: What does it mean? Section 41(3) and 41(4) offer clarification of that proposition. This is something else that has been debated. Section 41(3) states:

Federal institutions are required to implement the commitment in s. 41.(1) with all deliberate speed, subject only to such reasonable exigencies, provided by regulation, as can be demonstrably justified in a free and democratic society composed of two official and equal linguistic communities.

The point is that if there is to be some derogation or taking away from this spirit, it must be provided by some regulation, and that must be justified according to this recognition that we have two official and equal linguistic communities. I would think that the court would develop a justification such as section 1 of the Charter, a high standard of justification on evidence.

To complete this thought about declaratory or executory, section 41.(4) states:

Any person aggrieved by the failure of a Federal institution to respect its obligations under this section, after having exhausted all other remedies under this Act, may apply to the Federal Court Trial Division for such remedy as that court considers appropriate and just in the circumstances.

Again, this adds the detail that has been debated in the last 15 years on this question. In other words, it is executory in the sense that a person can go to court to say that government institutions are not proceeding quickly enough and they are not going far enough. A court could consider that.

projet de loi S-32 est-il suffisamment clair étant donné que son esprit est issu de l'article 16? Si cet article 16 est jugé dépourvu de caractère exécutoire, l'article 41 de la Loi sur les langues officielles qui s'en inspire a-t-il lui-même un pouvoir exécutoire? Peut-être pas. Je ne pense pas qu'à ce sujet le texte soit suffisamment clair.

Pour cette raison, pour que l'intention poursuivie par le sénateur Gauthier soit exprimée dans son intégralité dans le projet de loi S-32, je proposerais d'augmenter le texte qui l'exprime dans le projet de loi S-32. Je vous ai fait parvenir le texte des amendements que je suggère, et peut-être pourrais-je prendre quelques instants pour les commenter.

À mon avis, le projet d'article 41 devrait, dans le projet de loi, devenir le paragraphe 41(1). Pour augmenter cet article, je proposerais le texte suivant — en d'autres termes, la question qui se pose est la suivante: l'article 41 est-il exécutoire ou déclaratoire? Le paragraphe 41(2) affirme que le paragraphe 41(1) est exécutoire. Voilà qui clôt le débat.

Le vice-président: C'est clair.

M. Magnet: Qu'est-ce que cela signifie? Les paragraphes (3) et (4) de l'article 41 précisent cette proposition. C'est d'ailleurs un autre élément qui a déjà été débattu. Le paragraphe 41(3) dirait ceci:

Les institutions fédérales doivent mettre en oeuvre les engagements cités en 41(1) avec toute la diligence voulue, sous réserve des seules exigences raisonnables prévues par règlement qui peuvent se justifier dans une société libre et démocratique composée de deux communautés linguistiques officielles égales.

Ce que je veux faire valoir, c'est que s'il doit y avoir dérogation ou amoindrissement de cet esprit, cela doit se faire par voie de réglementation et être justifié en tenant compte du fait admis que nous avons deux communautés linguistiques officielles et égales. Je me plais à penser que les tribunaux arriveront à une justification semblable à l'article 1 de la Charte, en l'occurrence une norme rigoureuse en ce qui concerne la justification fondée sur des éléments probants.

Pour terminer ce train de pensée au sujet de l'équation déclaratoire ou exécutoire, le paragraphe 41(4) dirait ceci:

Toute personne lésée du fait qu'une institution fédérale a omis de respecter ses obligations aux termes du présent article, après avoir épuisé tous les autres recours prévus par la présente Loi, peut saisir la section de première instance de la Cour fédérale en vue d'obtenir la réparation que la cour estime appropriée et juste dans les circonstances.

Encore une fois, cela vient ajouter le détail qui, depuis 15 ans, fait l'objet d'un débat sur cette question. En d'autres termes, c'est exécutoire dans la mesure où une personne peut s'adresser aux tribunaux pour faire valoir que les institutions du gouvernement n'agissent pas suffisamment rapidement et ne vont pas suffisamment loin. Un tribunal pourrait se saisir de ce genre de chose.

However, before doing that, the requirement of section 41.(4) is that the administrative branches do their work first. In other words, that there be investigation by the commissioner of the filing of a report, and so on, which is now contained in the Official Languages Act. After all, why do we have this machinery? It is because we think it is useful. Let it do its work. If a person feels some area has not been penetrated by official bilingualism, then the court is there to consider whether not reaching that corner or not going that fast is demonstrably justified, considering we have two equal and linguistic and official communities.

This is my attempt to assist you to try to clarify the thoughts in Bill S-32, as I understand them. I am ready to take your questions.

The Deputy Chairman: We will hear from all the witnesses before we proceed with questions.

[Translation]

Mr. Julius Grey, Associate Professor, McGill University: I have given you an outline of my remarks and a copy of my presentation to the Larose Commission last year. As far as language rights in Quebec go, my presentation to this commission still reflect my views.

I am sure we all agree with the essential nature of bilingualism and the equality of the two languages. There is no Canada without bilingualism. The country would not be the same. In the 19th century, the two languages were not equal, and they did not enjoy constitutional protection, except to a fairly limited extent. Today, this is an essential feature of Canada.

I would like to emphasize the findings in the *Mahé* and *Beaulac* cases, in which it was found that the act has exactly the same impact in Quebec and elsewhere. On a number of occasions, the Quebec government has tried to put forward the view that the act should apply particularly to the protection of French. I will discuss the interpretation of the act later in my remarks. In Quebec, as in the rest of the country, French must be promoted. Part of my remarks will be a defence of the thesis regarding the protection of French. In Quebec, the English minority must be protected, and in the rest of the country, the French minority must be protected.

These are distinctions that must be made with respect to the measures required to ensure the vitality and development of the anglophone and francophone minority communities. The measures are different in Quebec. We must recognize that. In the rest of the country, there are very few francophone institutions. In Ottawa, the government tried to close down the region's francophone hospital. The courts prevented this from happening.

In Quebec, on the other hand, the institutions exist. The problem in Quebec is not the establishment of institutions. In terms of institutions, members of the minority group in Quebec have the same rights and opportunities as the majority. I am referring to education, health, particularly in Montreal, in areas where the minority community lives.

Toutefois, avant d'aller jusque-là, le paragraphe (4) exige que l'administration fasse son travail pour commencer. En d'autres termes, le commissaire doit faire enquête sur le dépôt d'un rapport et ainsi de suite, comme le prévoit actuellement la Loi sur les langues officielles. Après tout, pourquoi avons-nous tout cet appareil? Nous avons cet appareil parce que nous pensons qu'il est utile. Alors laissons-le travailler. Si quelqu'un a le sentiment que le bilinguisme officiel est absent dans tel ou tel secteur, il appartient au tribunal de déterminer si le fait que ce secteur n'a pas été atteint ou qu'il ne l'a pas été assez rapidement peut se justifier, étant donné l'existence de deux communautés linguistiques officielles égales.

Voilà comment j'ai voulu tenter de vous aider à préciser la réflexion concrétisée dans le projet de loi S-32 selon mon optique. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le vice-président: Avant de passer aux questions, nous allons entendre tous les témoins.

[Français]

M. Julius Grey, professeur associé, Université McGill: Je vous ai donné un plan de ce que j'ai l'intention de promouvoir et une copie de ma soumission à la commission Larose de l'an dernier. Du point de vue des droits linguistiques au Québec, ma soumission à cette commission représente toujours ma pensée.

Je suis convaincu que nous sommes tous d'accord avec la nature essentielle du bilinguisme et de l'égalité des deux langues. Il n'y a pas de Canada sans bilinguisme. Ce n'est pas le même pays. Au XIX^e siècle, les deux langues n'étaient pas égales et n'étaient pas constitutionnellement protégées, sauf dans une mesure assez limitée. Aujourd'hui, c'est un élément essentiel au Canada.

J'aimerais souligner les résultats des arrêts *Mahé* et *Beaulac*, selon lesquels la loi a exactement le même effet au Québec et ailleurs. Le gouvernement du Québec a, à plusieurs reprises, essayé de mettre de l'avant la thèse qu'il devrait surtout s'agir de la protection du français. J'aborderai plus tard la façon d'interpréter cette loi. Au Québec, il faut favoriser le français et dans le reste du pays, aussi. Une partie de ma présentation va défendre la thèse de la protection du français. Au Québec, il faut protéger la minorité anglaise et dans le reste du pays, il faut protéger la minorité française.

Ce sont les nuances à apporter aux mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités francophones et anglophones. Les mesures sont différentes au Québec. Il faut le reconnaître. Dans le reste du pays, il y a très peu d'institutions francophones. À Ottawa, on a essayé de fermer l'hôpital francophone de la région, ce que les tribunaux ont empêché.

Or au Québec, les institutions sont là. Le problème au Québec n'est pas la création d'institutions. Au Québec, au point de vue institutionnel, les membres de la minorité ont les mêmes droits et les mêmes opportunités que ceux de la majorité. Je parle d'éducation, de santé, surtout à Montréal, dans les endroits où vit la communauté minoritaire.

There is a problem in Quebec, which is partly real and partly psychological. It is a perception on the part of the minority that it is not being treated fairly. That is partly true and partly false. In the 1970s, there was a process of catching up, which was a type of discrimination. This could be termed affirmative action. Today, this is less true, but from time to time, we still see some traces of an unfair policy which means that there is not enough integration of the two language groups. In Montreal, the two groups live in the same way and are relatively bilingual. However, they do not know that the two groups are exactly identical. I live in both groups. I see no difference. One day, I go to a party where the language spoken is French, and the next, I go to another party where the language spoken is English.

In Quebec, we have to apply the measures designed to integrate anglophones into the population, and defend their rights against the remaining traces of discrimination. Everyone must understand that there is no major injustice, and that there are some things that the federal government could do. For example, there is injustice in the public sector, not only in the provincial public sector, but also in the federal public sector, because the minorities are under-represented. These individuals think they do not have the same rights as others, which is just as serious as it would if it were true. We must destroy this impression, which has no basis. Consequently, different measures must be introduced in Quebec and the rest of the country. That must be understood.

Promoting the knowledge of the minority language by members of the majority community is one of the common measures that must be part of any federal plan. It is not just the development of the minority or majority communities that must be fostered. In Montreal, Ottawa or Moncton, that is not the greatest problem. There is some knowledge in those areas, but outside of them, both the anglophone and francophone majorities in other parts of the country are not familiar enough with the other language.

The protection of communities depends on knowledge, an appreciation of the richness and cultural value of the other language by the members of the majority. If we help individuals in the majority community become bilingual, we strengthen the minority and their ability to live in their own language, to be appreciated and to be integrated into the majority, regardless of which community is in the majority or the minority. There is a common aspect for the country as a whole: promotion of knowledge of the minority language by the majority community.

I will now turn to a topic which seems controversial, but is essential, the protection of French. As you know, I have represented clients in cases involving the defence of English in Quebec. This was not out of contempt for the language that remains my mother tongue. However, since the French language is fragile, specific measures must be taken to strengthen the vitality and promote the development of the two minority groups. The use of French must be strengthened throughout the country.

Il y a un problème au Québec. Ce problème est en partie réel et en partie psychologique. Il s'agit de la perception, de la part de la minorité, qu'on ne la traite pas d'une façon égale. C'est en partie vrai et en partie faux. Dans les années 70, il y a eu une forme de rattrapage qui était une forme de discrimination. On peut appeler cela une action positive. Aujourd'hui, c'est moins vrai, mais de temps en temps, on voit des vestiges d'une politique injuste et qui fait en sorte qu'il n'y a pas assez d'intégration des deux groupes. Les deux groupes vivent de la même façon et sont relativement bilingues à Montréal. Pourtant, ils ne savent pas que les deux groupes sont tout à fait identiques. Je vis dans les deux groupes. Je ne vois pas de différence. Une journée, je vais dans une fête où on parle le français, et le lendemain, dans une autre où on parle l'anglais.

Au Québec, on doit appliquer des mesures d'intégration des anglophones dans la population, et de la défense des droits contre les vestiges de la discrimination. Il faut que tout le monde comprenne qu'il n'y a pas d'injustice majeure, et qu'il y a des choses que le gouvernement fédéral pourrait faire. Par exemple, il existe une injustice dans le secteur public. Ce n'est pas seulement dans le secteur public provincial mais aussi dans le secteur fédéral que les minorités ne sont pas suffisamment représentées. Ces gens ont l'impression qu'ils n'ont pas les mêmes droits que les autres, ce qui est aussi grave que si c'était vrai. Il faut détruire cette impression qui ne repose sur aucune justification. Il y a donc des mesures différentes à prendre dans les deux endroits. Il faut le comprendre.

La promotion de la connaissance des langues de la minorité par les membres de la majorité est une des mesures communes qui doit nécessairement faire partie de tout plan fédéral. Ce n'est pas seulement le développement des groupes minoritaires ou majoritaires qu'il faut favoriser. À Montréal, à Ottawa ou à Moncton, cela ne représente pas le plus grand problème. Il y a une certaine connaissance, mais à l'extérieur de ces centres, tant la majorité francophone que la majorité anglophone dans les autres pays ne connaît pas assez la langue de l'autre.

La protection des communautés dépend d'une connaissance, d'une appréciation de la richesse et de la valeur culturelle de l'autre langue par les membres de la majorité. Si on aide les individus de la majorité à devenir bilingues, on renforce les minorités et leur possibilité de vivre dans leur langue, d'être appréciées et d'être intégrées à la majorité, quelle que soit cette majorité ou cette minorité. Il y a un aspect commun à tout le Canada: la promotion de la connaissance de la langue de la minorité par la majorité.

Je passe maintenant à un sujet qui semble controversé mais essentiel: la protection du français. Vous savez que j'ai représenté les causes de la défense de l'anglais au Québec. Ce n'est pas par mépris pour la langue qui demeure ma langue maternelle. Mais comme la langue française est fragile, il est nécessaire d'avoir des mesures spécifiques dans le but de renforcer et de permettre l'épanouissement et le développement des deux minorités. Il faut renforcer l'usage de la langue française à travers le pays.

We must be involved in the international movement to protect French, through French cinema and French culture. We must ensure that the predominance — megalomania is pointless, Canada as a whole cannot turn around the world trend — and the protection of French throughout the country is an essential feature that is absolutely not contrary to the rights of the anglophone minority in Quebec. This anglophone minority can be promoted and strengthened, and its importance acknowledged. It is important to say this, because the census shows a drop in the percentage of francophones in Canada. If this continues, it could become disastrous for the bilingualism policy, and, therefore, for the very identity of Canada, which depends on bilingualism.

We cannot have a Canada that is just English or just French. We need a bilingual Canada. The protection of French is essential. The protection of French could be mentioned as a specific objective.

I have a criticism about the wording of section 41. Instead of referring only to the measures necessary to ensure the vitality and development of the minority communities, it should refer as well to individuals who want to use both languages.

Let me give you an example. Most Quebecers consider me an anglophone. I am an avid consumer of French cultural products in Montreal. It is not just a community issue, but an individual one as well.

It would have been a good idea to introduce a clause. That is my fault. I did not take the trouble to do so, because my colleague, Professor Magnet, drafted an amendment. However, I think the recognition of individual rights, and rights to integration, is an important objective, so that Canadian citizens can identify with the two communities — or more — at the same time, whether they speak English or French.

In other words, bilingualism is not just a community issue. I think that outside Quebec, the francophone community must be protected. I have no doubt about that, but I think it goes beyond that. The success of the bilingualism policy depends on the presence of a number of individuals whose identity is not entirely truly or well defined, or who may change this identity at various times in their life.

It is an excellent idea to have this clause which, to some extent, is binding. We must have measures in place, and we must acknowledge that they are not the same in Quebec, however, their importance is the same.

I think we must stress programs to teach the minority language, the protection of French, and the individual aspects, which may not have been given enough protection, even though the last sentence corrects this omission somewhat.

Mr. André Braën, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: I was honoured twice by the Parliament of Canada this week, because yesterday, I was also invited by the Joint

Il faut participer dans le mouvement international pour protéger le français, le cinéma français, la culture française. Il faut faire en sorte que la prédominance — la mégalomanie ne sert à rien, tout le Canada ne peut pas renverser la tendance mondiale — et la protection de la place du français à travers le pays soit une chose essentielle qui ne va absolument pas à l'encontre des droits de la minorité anglophone au Québec. On peut promouvoir et renforcer cette minorité anglophone tout en reconnaissant son importance. Il est important de le dire, puisque le recensement nous montre la perte du poids relatif des francophones au Canada. Si cela continue, cela pourrait devenir un désastre en ce qui a trait à la politique du bilinguisme, et donc, pour l'identité même du Canada, qui dépend du bilinguisme.

On ne peut pas avoir un Canada uniquement anglais ou uniquement français. Il faut un Canada bilingue. La protection du français est essentielle. On pourrait mentionner la protection du français comme un but spécifique.

J'ai une critique à faire sur la formulation de l'article 41. Il ne s'agit pas seulement de développer des mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement des minorités mais également des individus qui veulent utiliser les deux langues.

Je vais vous donner un exemple. La majorité des Québécois me considèrent comme un anglophone. Je suis un consommateur acharné des produits culturels français à Montréal. Ce n'est pas une question de communauté mais une question individuelle.

Cela aurait été une bonne chose d'introduire une clause. C'est ma faute. Je ne m'en suis pas donné la peine parce que mon collègue, le professeur Magnet, a rédigé un amendement. Cependant, je pense que la reconnaissance des droits individuels, des droits à l'intégration, est un but important, du fait que les citoyens canadiens peuvent s'identifier aux deux communautés ou à plusieurs communautés à la fois, qu'ils parlent anglais ou français.

Autrement dit, le bilinguisme n'est pas seulement une question de communauté. Je pense qu'à l'extérieur du Québec, il est essentiel de protéger la communauté francophone. Je n'en doute pas, mais je pense qu'il ne s'agit pas seulement cela. Le succès de la politique du bilinguisme dépend de la présence d'un certain nombre d'individus qui s'identifient aux deux langues, chez qui l'identification n'est pas tout à fait claire, tout à fait étanche, ou chez qui elle pourrait changer à des époques différentes de leur vie.

C'est une excellente idée que d'avoir cette clause qui est, jusqu'à un certain point, exécutoire. Il est essentiel d'avoir des mesures en place et il faut reconnaître que ces mesures ne sont pas les mêmes au Québec, mais l'importance est la même.

Je pense qu'il faut insister sur l'apprentissage de la langue de la minorité, sur la protection du français et sur les aspects individuels linguistiques qui n'ont peut-être pas été suffisamment protégés, même si la dernière phrase répare un peu cette omission.

M. André Braën, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa: Le Parlement du Canada m'a honoré à double titre cette semaine, puisque hier, j'étais aussi invité par le Comité mixte

Committee on Official Languages to make a presentation on section 41. I think that some of the members present today were at yesterday's meeting as well. I will therefore try not to repeat myself too much and I will make a shorter presentation.

One of the criticisms of the original Official Languages Act, which was passed in 1969, was the lack of a clear commitment within the legislation, regarding the Government of Canada's responsibility to promote the two official languages and to promote the development of the two official language minority communities in Canada.

The 1988 Act, more specifically Part VII and section 41, are, to some extent, a response to the earlier criticism. As drafted, section 41 can be interpreted in two ways. Some may see it as an invitation to the government to be involved in promoting the two official languages and the development of the official language minority communities. Others may see it as an obligation on the part of the Government of Canada to take action in this area.

As regards the federal administration, there is some ambiguity with respect to this interpretation. The Office of the Commissioner of Official Languages published a study on Part VII in 1996, which showed, on the basis of a survey, that senior public service officials had a dual interpretation of the commitment set out in section 41.

Is it an obligation or merely an invitation? The Contraventions Act case which was brought before the courts not so long ago, illustrated the ambiguity arising out of the government's attitude, and, more specifically the attitude of the Department of Justice and Attorney General of Canada, in this regard.

In some cases, it is mandatory, and in other cases it is not. It is a political principle — nothing more. The executive is now uncomfortable with this. In legal terms, a provision such as section 41 presents some challenges as well. If we look at the approaches put forward by the Supreme Court of Canada, it is possible to read section 41 in a very liberal, generous way, and say that the government is required to do something. The government must take action. At the same time, there was another approach, based on a political compromise, which gave a completely different reading to section 41.

In legal terms, the Supreme Court of Canada has clarified this area a great deal, particularly in the *Beaulac* case. We now know that the language provisions must all be read in a generous and liberal way, based on the fundamental characteristics of Canada, namely linguistic duality. This is based on the principle of equality set out in section 16 and on the principle of protection of minorities, such that in legal terms, it would be very difficult to try to show that this section 41 contains a genuine commitment on the part of the government.

des langues officielles à faire une présentation sur l'article 41. Je pense que certains membres présents aujourd'hui l'étaient aussi hier. Pour éviter de les faire sombrer dans l'ennui, j'essaierai de ne pas faire trop de redondances et je ferai une présentation plus courte.

Une des critiques formulées à l'encontre de la législation sur les langues officielles originale, adoptée en 1969, était l'absence d'un engagement clair à l'intérieur de la loi, en ce qui a trait à la responsabilité du gouvernement canadien de promouvoir les deux langues officielles et de promouvoir le développement des deux minorités de langue officielle au Canada.

La législation de 1988 et, plus particulièrement, la partie VII et l'article 41, constituent, d'une certaine façon, une réponse à cette critique formulée à l'époque. Tel qu'énoncé, l'article 41 est susceptible d'une double interprétation. Certains peuvent y voir une invitation faite au gouvernement d'agir dans le domaine de la promotion des deux langues officielles et du développement des minorités de langues officielles. D'autres peuvent y voir l'obligation du gouvernement canadien d'agir dans ce domaine.

Sur le plan de l'administration fédérale, il ressort de cette interprétation une certaine ambiguïté. Le Commissariat aux langues officielles, dans une étude publiée en 1996 sur la partie VII, a bien démontré, à partir d'un sondage, qu'il y avait, sur le plan des cadres de la fonction publique fédérale, une double perception de l'engagement prévu à l'article 41.

Est-ce impératif ou simplement une invitation? L'affaire de la Loi sur les contraventions, amenée devant les tribunaux il n'y a pas tellement longtemps, a fait voir l'ambiguïté qui découle de l'attitude du gouvernement et, plus particulièrement, du ministère de la Justice et du procureur général du Canada, dans ce domaine.

Tantôt, c'est obligatoire et tantôt, ce ne l'est pas. C'est un principe politique, c'est tout. Au plan de l'exécutif, il y a un malaise. Sur le plan juridique, une disposition comme l'article 41 offre également des défis. En regardant les approches mises de l'avant par la Cour suprême du Canada, il est possible d'aborder la lecture de l'article 41 en disant, de façon très libérale et très généreuse, que quelque chose s'impose au gouvernement. Le gouvernement doit agir. En même temps, on voyait une autre approche, celle fondée sur le compromis politique, qui invitait ses adhérents à aborder la lecture de l'article 41 d'une toute autre manière.

Sur le plan juridique, la Cour suprême du Canada a beaucoup clarifié ce domaine, en particulier, avec l'affaire *Beaulac*. On sait maintenant que les dispositions linguistiques doivent toutes être abordées d'une manière généreuse et libérale en s'appuyant sur les caractéristiques fondamentales de l'état canadien, soit la dualité linguistique, en s'appuyant sur le principe d'égalité de l'article 16 et en s'appuyant sur le principe de la protection des minorités, de sorte qu'au plan juridique, on aurait beaucoup de difficultés à tenter de démontrer que cet article 41 contient un engagement réel de la part du gouvernement.

In any case, Bill S-32 put forward by the Hon. Senator Gauthier has a tremendous advantage in this regard. It clarifies the issue in legislation. Clarification of a provision such as section 41 may be done by the courts, but, if Parliament chooses, it may also be done by means of legislation.

Bill S-32 clarifies the nature of the commitment placed on the federal government and these institutions as such. But will the bill put an end to the debate about the objective of section 41? That is a different matter. As drafted, the proposal contained in the bill does place an obligation on the Canadian government to take the necessary measures. It also gives the government a very broad discretion.

Clearly, there is an obligation to take action, but what does that mean in real, concrete terms? Will this put an end to the debate? A number of people have complained about the government's lack of action in this area, but I am not so sure. The fact is that it is up to the Parliament of Canada to decide whether it is appropriate to prescribe in a more detailed, descriptive manner the steps the government should be taking to promote the official languages and develop the official language minority communities.

[English]

Ms Ruth Sullivan, Professor, Law Faculty, University of Ottawa: I appreciate this opportunity to address the committee. I should point out that I am not an expert in linguistic rights. To the extent I do have expertise, it is in the area of legal drafting and statutory interpretation, and it is from that point of view that I will be commenting on section 41 and the proposed amendment to section 41.

I would like to be able to say that I feel section 41, as currently drafted, is executory and that any doubt about it would be put to rest by the proposed amendment. Unfortunately, looking at this from the point of view of statutory interpretation, I cannot make those statements. I very much support the spirit of the proposed amendment and the initiative of Senator Gauthier. However, I feel some doubt about the likelihood of success.

As I read section 41 as currently drafted, it is not executory. Any court looking at it from the point of view of statutory interpretation would be hard pressed to treat it as an executory provision.

If you read it in the context of Part VII as a whole, you have a declaration of principle that does not indicate who is responsible in section 41 for implementing the principle. Section 42 is almost equally as vague. Section 43 gets down to brass tacks. Section 43 identifies a particular minister who has particular responsibilities to carry out the commitment that is set out in section 41. It is noteworthy that the language of section 43 tracks the language of section 41, making it just about impossible to suggest that

Quoiqu'il en soit, le projet de loi S-32 présenté par l'honorable sénateur Gauthier a un avantage immense de ce côté, c'est-à-dire qu'il clarifie la question au plan législatif. La clarification d'une disposition législative comme l'article 41 peut emprunter la voie judiciaire, mais cela peut, si telle est la volonté du Parlement, emprunter aussi la voie législative.

Le projet de loi S-32 clarifie la nature de l'engagement à la charge du gouvernement fédéral et de ces institutions en tant que tel. Mais le projet de loi va-t-il clore le débat quant à la finalité recherchée par l'article 41? Cela est une autre paire de manches. Telle que libellée, la proposition contenue dans le projet de loi attribue quand même au gouvernement canadien l'obligation de prendre les mesures nécessaires et elle lui attribue aussi une discrétion très vaste.

Il est évident qu'il y a une obligation d'agir, mais en termes réels et concrets, qu'est-ce que cela signifie? Est-ce que cela va clore le débat? Plusieurs se plaignent de l'inaction du gouvernement dans ce domaine, mais je ne n'en suis pas sûr. En réalité, il revient au Parlement du Canada de décider s'il convient d'orienter plus en détail et d'une manière plus suggestive l'action gouvernementale qui doit être exercée dans le domaine de la promotion des langues officielles et du développement des minorités de langues officielles.

[Traduction]

Mme Ruth Sullivan, professeure, Faculté de droit, Université d'Ottawa: Je suis heureuse de pouvoir prendre la parole devant le comité, mais je dois lui signaler que je ne suis pas experte en matière de droits linguistiques. Ma spécialité se limite à la rédaction de textes de loi et à leur interprétation, et c'est sous cet angle que je vais vous parler de l'article 41 et des amendements proposés à ce titre.

J'aimerais pouvoir vous dire qu'à mon avis, le texte actuel de l'article 41 est exécutoire et que l'amendement qui y est proposé dissipera à tout jamais tout doute à cet égard. Malheureusement, en examinant la question sous l'angle de l'interprétation de la loi, je ne saurais l'affirmer. Je suis tout à fait favorable à l'esprit de l'amendement proposé et à l'initiative du sénateur Gauthier, mais je doute néanmoins des chances d'aboutissement de cette initiative.

Selon mon interprétation du texte actuel, l'article 41 n'est manifestement pas exécutoire. N'importe quel tribunal qui examinerait cet article du point de vue de l'interprétation de la loi serait bien en peine de le considérer comme une disposition exécutoire.

Lorsqu'on lit cet article dans le contexte de la partie VII dans son ensemble, il y a là une déclaration de principe qui ne dit pas qui, à l'article 41, est responsable de la mise en oeuvre de ce principe. L'article 42 est pratiquement aussi vague. L'article 43 est plus concret en ce sens qu'il nomme un ministre qui est chargé de mettre à exécution l'engagement prévu à l'article 41. Il faut faire remarquer ici que le texte de l'article 43 suit celui de l'article 41, ce qui fait qu'il est pratiquement impossible de

section 41, as is, does anything on its own. It seems to me that it is section 43 that will give teeth — to the extent that we have teeth — to section 41.

It is discouraging that section 43 confers a huge discretion on the Minister of Canadian Heritage. The Minister of Canadian Heritage shall take such measures — a legally enforceable obligation — as that minister considers appropriate to carry out the goals that are set out in section 41. This means the minister gets to decide what executory content will be given to section 41.

There are other things to be referred to as well, such as the marginal notes. The marginal note for section 41 says “government policy.” Section 43 says “specific mandate of the Minister of Canadian Heritage.” Looking at Part VII as a whole, I believe that it would be surprising for a court to conclude that section 41, as currently drafted, is executory.

We have a proposal, then, to try to cure that serious defect in the Official Languages Act as it currently appears. Certainly the language of the proposed amendment — “shall take the measures necessary” — is the language of legal obligation, but I still feel considerable concern about the enforceability of it because it is so vague. It will be very difficult for a court to decide on its own what measures are necessary to achieve that very large and vague goal.

Furthermore, no legal subject is mentioned as the person who has the responsibility. Even though we have moved from the vague language of the “the government is committed to” to the language that “the government shall” do something, it is still not clear what the government must do. I find it very hard to imagine a court accepting that it could formulate any specific measure that the government would be obliged to take. I cannot imagine a court interfering with such a clearly political type decision.

My own view accords with that of Professor Magnet, that is, if this is to be effective, some additional amendments would be necessary.

Certainly by way of consequential amendment, section 42 should be changed. It currently refers to the “commitments” set out in section 41. That needs to be changed to refer to the “obligations” referred to in section 41.

I would have thought that, at the very least, the report that the government must submit under section 44 must be more than just a report of what it has done. There should be some obligations there for the government to set out what plan of action it has taken during the course of the year to implement section 41, what appropriations it has made to support those programs and what regulations it has made to support those programs.

Another possibility would be to introduce a regulation making authority to support the general obligation set out in proposed section 41. I certainly would support Professor Magnet’s suggestion that a provision permitting individuals to go to Federal Court to complain of lack of action would go a long way toward making it genuinely executory. I believe that is the key rather than declaring it executory. If it is still so vague, I do not

prétendre que l’article 41, sous sa forme actuelle, ait une portée propre. Il me semble que c’est l’article 43 qui donne les moyens d’action, si tant est que nous en ayons, à l’article 41.

Il est décevant que l’article 43 donne au ministre du Patrimoine canadien un pouvoir discrétionnaire énorme. Ce ministre prend les mesures — c’est une obligation imposée par la loi — qu’il estime indiquées pour concrétiser les objectifs prévus à l’article 41. Cela veut dire que c’est le ministre qui décide du caractère exécutoire qui doit être donné à l’article 41.

Il y a d’autres éléments aussi dont il faut tenir compte, comme les notes marginales. Dans le cas de l’article 41, la note marginale parle d’«engagement». Dans le cas de l’article 43, elle parle de «mise en oeuvre». Lorsqu’on regarde la partie VII dans son ensemble, je pense qu’il serait étonnant qu’un tribunal arrive à la conclusion que l’article 41 est exécutoire, sous sa forme actuelle.

Il y a donc une proposition qui vise à remédier à cette grave carence de la Loi sur les langues officielles sous sa forme actuelle. Il est certain que le texte de l’amendement ainsi proposé — «prend les mesures nécessaires» — est juridiquement contraignant, mais il n’empêche que je continue à douter qu’il puisse être mis à exécution parce qu’il est trop vague. Il sera très difficile à un tribunal de décider de façon autonome des mesures nécessaires pour réaliser un objectif aussi vaste et aussi vague.

Par ailleurs, la loi ne donne à la personne responsable aucune identité juridique. Même si au lieu de l’expression vague «le gouvernement fédéral s’engage» nous avons maintenant «le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires», ce que le gouvernement doit faire n’est toujours pas très clair. J’ai beaucoup de mal à imaginer qu’un tribunal accepte le fait qu’il pourrait énoncer une mesure précise que le gouvernement serait obligé de prendre. Je ne peux pas imaginer qu’un tribunal veuille s’ingérer dans une décision de ce genre qui est aussi manifestement politique.

Mon opinion rejoint ici celle de M. Magnet, en ce sens que pour que cette disposition ait un effet, il faudrait la modifier.

Il est certain que l’article 42 devrait faire l’objet d’une modification corrélative. À l’heure actuelle, cet article parle de l’«engagement» pris à l’article 41. Il faudrait plutôt parler des «obligations» dont fait état l’article 41.

J’aurais cru qu’à tout le moins, le rapport que le gouvernement doit soumettre en vertu de l’article 44 serait plus qu’un simple rapport de ses activités. Il devrait y avoir pour le gouvernement l’obligation de dire quel est le plan d’action qu’il a suivi pendant l’année pour mettre en oeuvre l’article 41, quels sont les fonds qu’il a engagés à l’appui de ces programmes et quels sont les règlements qu’il a adoptés à l’appui de ceux-ci.

Une autre possibilité serait la création d’un pouvoir réglementaire à l’appui de l’obligation générale dont fait état le projet d’article 41. Je me rallie volontiers à la suggestion de M. Magnet selon laquelle une disposition qui permettrait aux particuliers de s’adresser à la Cour fédérale pour se plaindre d’une inaction de la part du gouvernement serait extrêmement utile pour rendre la disposition véritablement exécutoire. Je pense que

know what the courts will execute. They must have some notion of what the specific content of the obligation is, and section 41 does not do that. However, giving persons an action to go to court and propose a particular plan goes far toward making it executory.

I have some concern about the word "necessary" in proposed section 41, because I think that makes it even harder for the courts to enforce it than something vaguer promoting it. Ironically, "necessary" means you must decide whether a particular program is necessary. Who will make that judgment? A much easier judgment would be to say that the courts have to decide whether a particular program promotes the goal. That would mean the government must do something, and that something must promote these goals, but we would not have to go so far as to say that that particular program was necessary to achieve those goals.

Therefore, while I very much support the spirit of this, I think it needs some tinkering before the goals will be achieved.

[Translation]

Mr. Roger Lepage, Lawyer, Balfour Moss: I will be testifying as a legal practitioner.

I have represented a number of members of the francophone community in Saskatchewan, the Northwest Territories, Yukon and Nunavut. I want to talk about section 41 of the Official Languages Act, once again from the point of view of a legal practitioner. In my view, section 41, 42, 43 and 44 are problematical because they lack clarity.

At the moment I am looking at Ms Sullivan's comments, because I filed a legal remedy in Yellowknife on behalf of the Fédération des francophones des Territoires du Nord-Ouest and on behalf of individuals who maintain that it is impossible to receive services in French and the NWT. Such services should be available, even though the territory comes under the exclusive jurisdiction of the federal government in accordance with section 4 of the 1871 Constitution Act.

There was a statement affirming that it is impossible to speak French in dealings with head offices in the NWT. We took legal action against the Government of the NWT and against the federal government, and we maintained that the latter is responsible for language rights in the three territories.

We also argued that Part VII of the Official Languages Act obliges the federal government to ensure that the language rights of people living in the NWT are respected. In its answer of January 28, 2002, the federal government alleged in its defence that Part VII of the Official Languages Act was simply a political position, that it did not guarantee any rights.

c'est cela la solution, plutôt que l'ajout d'une disposition déclarant que cet article est exécutoire. Si les choses restent aussi vagues que cela, je ne sais pas ce que les tribunaux vont pouvoir faire. Il faut que les tribunaux aient au moins une idée de la teneur particulière de l'obligation en question, et l'article 41 n'en dit rien. Par contre, permettre à un particulier de s'adresser aux tribunaux et de proposer un remède serait extrêmement utile pour rendre cette disposition exécutoire.

J'ai quelques craintes au sujet du mot «nécessaires» figurant à l'article 41 proposé qui, à mon avis, en rendra encore plus difficile pour les tribunaux l'application, par rapport à un libellé plus vague. Ironiquement, le mot «nécessaires» signifie que vous devez décider de la nécessité d'un programme donné. Qui prendra cette décision? Il serait plus facile de demander aux tribunaux de décider si un programme fait la promotion de l'objectif. Cela signifierait que le gouvernement doit agir, qu'un programme doit promouvoir ces objectifs sans toutefois qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à dire qu'un programme donné est nécessaire pour atteindre lesdits objectifs.

Par conséquent, même si je suis en faveur de l'esprit du projet de loi, je pense qu'il faut y apporter quelques remaniements pour atteindre ses objectifs.

[Français]

M. Roger Lepage, avocat, Balfour Moss: C'est en tant que praticien que je témoigne devant vous aujourd'hui.

J'ai représenté plusieurs membres de la communauté francophone en Saskatchewan, aux Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et au Nunavut. Je veux parler de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles et ce, toujours en tant que praticien. À mon avis, les articles 41, 42, 43 et 44 sont problématiques parce qu'ils manquent de clarté.

Je regarde présentement les commentaires de Mme Sullivan, puisque j'ai déposé un recours judiciaire à Yellowknife pour la Fédération des francophones des Territoires du Nord-Ouest et pour des individus qui disent qu'aux Territoires du Nord-Ouest, il est impossible d'avoir recours à des services en français comme il se doit, même si ce territoire est sous la compétence exclusive du gouvernement fédéral en vertu de l'article 4 de la Loi constitutionnelle de 1871.

Une déclaration affirme qu'il est impossible de communiquer en français avec les sièges sociaux des Territoires du Nord-Ouest. On a poursuivi le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et on a aussi poursuivi le gouvernement fédéral, en disant qu'il est responsable des droits linguistiques dans les trois territoires.

On a aussi plaidé le fait que la partie VII de la Loi sur les langues officielles oblige le gouvernement fédéral de s'assurer que les droits linguistiques sont respectés aux Territoires du Nord-Ouest. Dans sa réponse du 28 janvier 2002, le gouvernement fédéral alléguait dans sa défense que la partie VII de la Loi sur les langues officielles était tout simplement une position politique, qu'elle ne garantissait aucun droit.

For its part, the Government of the NWT was of the same view and maintained that Part VII was a “motherhood statement.” Thus francophones are forced to wonder what the Official Languages Act means for them.

In any case, this is not the only problem in the NWT, because the three territories were specifically excluded from the federal Official Languages Act.

In 1988, an Official Languages Act was developed for the NWT. It is supposed to be more or less identical to the other legislation, but it is not.

As a lawyer, I think that ultimately the courts will find that section 41 is binding. However, in the meantime, people have to go right up to the Supreme Court of Canada to defend their rights. We tried to do this in the Federal Court, at the trial level. The Federal Court said that we had to go to the Supreme Court of the NWT, and the Federal Court said the same thing. So we had to start all over again.

It is very difficult for francophones to know where to turn when they try to defend their rights. Once we went to court in Yellowknife and were told that the Official Languages Act did not apply to us. Second, even if this were true, we were told that Part VII is merely declaratory — it expresses a political wish. In fact, the position taken by the federal government in other areas is quite similar. We take the position that the three territories are federal government institutions under sections 16 and 20 of the Charter. Sections 16 and 20 apply to federal government institutions. In its defence of January 28, the government said that the three territories are not federal government institutions and that they are now distinct governments, which are completely independent of the federal government. Consequently, sections 16 and 20 do not apply to them. So you see the problem this causes for the people who have taken legal action. They are told that they are in the wrong court, and then that they are in the right court, but that Part VII of the Official Languages Act and section 20 of the Charter are meaningless, because the territorial governments are not institutions of the federal government.

The federal government argued in the Federal Court that, under section 4 of the 1871 Constitution Act, it has the right to establish a territorial level of government and to delegate full responsibility to it, just as it would if it were a province, and that the three territories are therefore now “provinces.” When we ask whether they are part of the federal Crown or the provincial Crown, we are told that they are in a grey area between the two, and that they should not try to answer this question. That places the francophones in the same grey area, in which we do not know whether to turn to the federal government or to the territorial government to have our language rights upheld.

We maintain that these are two hands belonging to the same body. The federal government is the body that established this “offspring” in the north. It cannot simply say: “I divest myself of my responsibilities as well,” but that is what is happening.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, pour sa part, abonde dans le même sens, affirmant que la partie VII, dans ses mots, est un «vœu pieux». Les francophones se sont donc placés dans une position où ils se demandent ce que signifie pour eux la Loi sur les langues officielles.

De toute façon, il y a plus que ce problème aux Territoires du Nord-Ouest, parce qu’on a spécifiquement exclu les trois territoires du texte de la loi fédérale sur les langues officielles.

On a créé une loi sur les langues officielles en 1988, pour les Territoires du Nord-Ouest, qui est sensé être plus ou moins identique, mais qui ne l’est pas.

En tant que praticien, je crois qu’éventuellement, les tribunaux diront que l’article 41 est exécutoire, mais entre-temps, on doit aller jusqu’à la Cour suprême du Canada pour faire valoir ses droits. On a essayé de le faire en Cour fédérale, en première instance. Le gouvernement fédéral a dit qu’il fallait aller en Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest et la Cour fédérale a dit la même chose. Donc, on a eu à recommencer.

Il est très difficile pour les francophones de savoir où s’adresser pour faire valoir ses droits. Une fois que nous sommes devant le tribunal à Yellowknife, on nous dit que la Loi sur les langues officielles ne s’applique pas à nous. Deuxièmement, même si c’était le cas, la partie VII est tout simplement déclaratoire d’un voeu politique. D’ailleurs, la position que prend le gouvernement fédéral dans d’autres domaines est très similaire. On prend la position que les trois territoires sont des institutions du gouvernement fédéral en vertu des articles 16 et 20 de la Charte. Les articles 16 et 20 s’appliquent aux institutions du gouvernement fédéral. Dans sa défense du 28 janvier, le gouvernement a dit que les trois territoires ne sont pas des institutions du gouvernement fédéral et qu’ils sont maintenant des gouvernements distincts et complètement autonomes du gouvernement fédéral. Donc, les articles 16 et 20 ne s’appliquent pas à eux. Vous voyez alors le problème que ceci cause pour les justiciables. On se fait dire qu’on est dans le mauvais tribunal, ensuite on se fait dire qu’on est dans le bon tribunal, mais que la partie VII de la Loi sur les langues officielles et l’article 20 de la Charte ne veulent rien dire, parce qu’on n’est pas une institution du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a argumenté devant la Cour fédérale qu’il a le droit, en vertu de l’article 4 de la Loi constitutionnelle de 1871, de créer un palier de gouvernement territorial et de lui déléguer les pleines responsabilités, de la même façon que si c’était une province, et que les trois territoires sont donc maintenant des «provinces». Quand on demande s’ils font partie de la Couronne fédérale ou provinciale, on nous dit qu’ils naviguent dans cette zone grise entre les deux et qu’il ne faut pas essayer de répondre à cette question. Ce qui met aussi les francophones dans cette zone grise où nous ne savons pas s’il faut s’adresser au gouvernement fédéral pour nos droits linguistiques ou au gouvernement territorial.

Nous disons que ce sont deux mains du même corps. C’est le gouvernement fédéral qui s’est créé un «petit» dans le nord. Il ne peut pas tout simplement dire: «Je me départis aussi de mes responsabilités», mais c’est ce qui arrive.

If we look at what the federal government is actually doing in the area of language rights, we see that the politicians absolutely must clarify the legislation. As a legal practitioner, I do not want to have to go to the Supreme Court of Canada every time I try to defend people's language rights. I agree that sections 41 to 45 are ambivalent. They must be clarified. I support Senator Gauthier's effort.

I have just heard Professor Magnet's position for the first time. This is the first time that I have heard someone say very clearly that this section is binding, and that a procedure must be established to enable people to defend their rights if they are not respected. I prefer to go to the Federal Court if necessary. I also like retaining recourse to the Office of the Commissioner of Official Languages, because it is its responsibility to do this work. The tiny francophone community should not have to see every time whether it can get enough money to go to the courts to defend their rights.

I do not want to have to rely on the recent decisions by the Supreme Court of Canada to provide a broad, liberal interpretation of the provision. I do not want to always have to go back to the 1867 Confederation Agreement to say: "On the basis of that, judge, you should interpret the provision in a broad and liberal fashion so as to promote the advancement of my community." I prefer to have politicians take a stand and have clear legislation on this matter. I congratulate the Senate for studying this issue. I have noticed that the federal government is hesitant to work on this, and, in the meantime, francophones are being caught between the two levels of government.

We saw what happened in 1988 in Saskatchewan and Alberta. At the same time as the federal government was passing the famous Official Languages Act, French was abolished in Saskatchewan and Alberta in order to overturn the decision in the *Mercure* case in the Supreme Court of Canada. Did this not run counter to the development of a francophone community? I can do nothing under sections 41 and 45, because I do not have the rights I need.

The Vice-Chairman: We will now move to the question period. Of course, we will bear in mind the point you have raised. Clearly, the act applies to the territories. Section 30 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms says so very clearly. Is it not a court judgment that says the opposite?

Mr. Lepage: No, it is the defence filed by the federal Department of Justice on January 28, 2002.

The Vice-Chairman: That is rather surprising. We will take this legal, constitutional point into consideration.

[English]

We have made a great deal of progress in that the first witnesses who appeared before us dealt with the question of whether it is executory, declaratory or neither.

Si on regarde, sur le terrain, ce que fait le gouvernement fédéral dans le domaine des droits linguistiques, on constate qu'il faut absolument que les politiciens clarifient la loi. Comme praticien, je ne veux pas avoir à aller à la Cour suprême du Canada chaque fois que j'essaie de faire valoir des droits linguistiques. Je suis d'accord que les articles 41 à 45 sont ambivalents. Il faut les clarifier. J'appuie l'effort du sénateur Gauthier.

Je viens d'entendre pour la première fois la position du professeur Magnet. C'est la première fois que j'entends dire, très clairement, que c'est exécutoire, et qu'il faut mettre sur pied un mécanisme pour faire valoir ces droits s'ils ne sont pas respectés. Je préfère aller en Cour fédérale s'il le faut. J'aime également le fait de garder le mécanisme de la commissaire aux langues officielles parce que c'est à ce commissariat de faire le travail. La petite communauté francophone ne devrait pas, à chaque fois, voir si elle peut récupérer suffisamment d'argent pour se présenter devant les tribunaux afin de faire valoir ses droits.

Je ne veux pas avoir à me fier aux les nouveaux arrêts de la Cour suprême du Canada pour donner une interprétation large et libérale. Je ne veux pas toujours avoir à retourner au pacte confédératif de 1867 pour dire: «Basé sur cela, monsieur le juge, vous devez donner une interprétation large et libérale qui va promouvoir l'avancement de ma communauté.» Je préfère que les politiciens se prennent en main et qu'ils légifèrent clairement dans ce domaine. Je félicite le Sénat pour l'étude de cette question. Ce que je constate, c'est que le gouvernement fédéral hésite à y travailler et, entre-temps, on se fait prendre entre les deux.

On a vu ce qui est arrivé en 1988 en Saskatchewan et en Alberta. En même temps que le gouvernement fédéral adoptait la fameuse Loi sur les langues officielles, on a aboli le français en Saskatchewan et en Alberta pour renverser l'arrêt *Mercure* de la Cour suprême du Canada. Est-ce que ce n'est pas aller à l'encontre du développement d'une communauté francophone? Je ne peux rien faire en vertu des articles 41 et 45 parce qu'il me manque des droits.

Le vice-président: Nous allons maintenant procéder à la période de questions. On va évidemment tenir compte du point que vous avez soulevé. C'est évident que la loi s'applique aux territoires. L'article 30 de la Charte canadienne des droits et libertés le dit très clairement. Est-ce que ce n'est pas un jugement de cour qui dit le contraire?

M. Lepage: Non, c'est la défense déposée par le ministère de la Justice fédérale le 28 janvier 2002.

Le vice-président: C'est un peu surprenant. Enfin, on va prendre en considération ce point juridique, même constitutionnel.

[Traduction]

Nous avons fait beaucoup de progrès étant donné que nos premiers témoins ont traité de la question de savoir si cette disposition était exécutoire, déclaratoire ou ni l'une, ni l'autre.

At the second phase, we studied Senator Gauthier's amendment and we will continue with that. We then had the amendments of Dyane Adam, the Commissioner of Official Languages. We now have the amendments from Professor Magnet, and others. Mr. Grey is in favour of an executive clause. Professor Braën has made comments on the meaning of proposed section 41.

I suggest that we stick to the question of whether it is executory or not, or imperative or declaratory. At the same time, we will take into account that other amendments have been made by expert witnesses.

[Translation]

Senator Rivest: If we were to settle whether or not the section is binding, this would clarify both Senator Gauthier's proposal and that put forward very clearly by Professor Magnet and others from a legal point of view. This would put an end to this futile debate.

The surprising thing is that the Department of Justice is arguing the opposite of what I understand to be the political will — namely the genuine promotion of our linguistic duality.

If the federal Department of Justice is really convinced that the section is not binding, the government should correct this, because these measures are necessary for the communities.

In concrete terms, what must be done to meet the binding obligation contained in the provision? Professor Magnet suggested an approach based on section 1 of the Charter, regarding reasonable limits. In our legislation on education or health, I imagine it is stated somewhere that the government must take the measures necessary to ensure the good health and education of its citizens. Are there any ways of evaluating the services provided by the government to ensure people's health and education? To your knowledge, is there such a provision in the legislation?

Mr. Grey: We have the Indian Act and we have our aboriginal people. The provisions of the Charter do not take anything away from the principle of multiculturalism.

We cannot eliminate all the ambiguities. We cannot have a code that will state ahead of time what is required to promote the various communities or individuals, particularly if the situation varies throughout the country. We cannot prevent people from turning to the courts. We could specify that the appropriate court is the Federal Court or the Superior Court in each province, but that does not change the fact that legal action would be required.

We could add some clarification about the nature of the measures. I was interested in Professor Sullivan's idea about removing the word "necessary," or rather to say "necessary or useful." This leaves the choice up to the court, but we understand that the government enjoys some discretion here. The measures would have to be unreasonable, inadequate, or completely lacking

À la deuxième étape, nous avons examiné l'amendement proposé par le sénateur Gauthier et c'est ce que nous continuerons de faire. Nous avons ensuite reçu des propositions d'amendement de Dyane Adam, la commissaire aux langues officielles. Nous avons maintenant les amendements proposés par M. Magnet et d'autres. M. Grey est en faveur d'une disposition exécutoire. M. Braën a formulé des commentaires au sujet du sens de l'article 41 proposé.

Je suggère de nous en tenir à la question de savoir si la disposition est exécutoire ou pas, impérative ou déclaratoire. Il ne faudrait pas oublier non plus les amendements proposés par les témoins experts.

[Français]

Le sénateur Rivest: Si on règle la question à savoir si c'est exécutoire ou non, cela va clarifier soit la proposition du sénateur Gauthier ou celles que le professeur Magnet et d'autres nous ont proposées très clairement sur le plan juridique. Ceci mettrait fin à ce débat inutile.

Ce qui est étonnant, c'est que le ministère de la Justice plaide le contraire de ce que je comprends être la volonté politique, la promotion réelle de la dualité linguistique.

Si le ministère de la Justice fédéral est vraiment convaincu que ce n'est pas exécutoire, que le gouvernement corrige la chose, car elle est nécessaire pour les communautés.

Que faut-il faire concrètement pour remplir l'obligation exécutoire qui est faite? Le professeur Magnet a suggéré une approche s'inspirant de l'article 1 de la Charte, le critère raisonnable. Dans les lois sur l'éducation ou sur la santé, je suppose qu'il est dit quelque part que le gouvernement doit prendre des mesures nécessaires pour assurer la bonne santé des citoyens ou l'éducation de leurs enfants. Est-ce qu'il y a des mesures d'évaluation de la fourniture des services que le gouvernement met à la disposition des citoyens pour qu'ils soient en santé et éduqués? Est-ce que cela existe dans la législation, à votre connaissance?

M. Grey: Nous avons la Loi sur les Indiens et des peuples autochtones. Ce qui est inscrit dans la Charte n'enlève rien au principe du multiculturalisme.

On ne peut pas enlever toutes les ambiguïtés. On ne peut pas avoir un code pour dire d'avance ce qui sera nécessaire pour promouvoir les différentes communautés ou individus, surtout que ce n'est pas la même chose partout. On ne peut pas empêcher le recours aux cours. On pourrait spécifier la cour fédérale ou la cour supérieure de chaque province, cela ne change rien au fait que l'on devra procéder devant la cour.

On pourrait ajouter certaines précisions sur la nature des mesures. J'étais intéressé par l'idée du professeur Sullivan d'enlever le mot nécessaire, ou bien de dire nécessaire ou utile. À ce moment on laisse le choix à la cour mais on comprend que le gouvernement jouit d'une discrétion. Les mesures devront être déraisonnables, inadéquates ou en absence totale de mauvaise foi.

in good faith. The clause could be used to cancel negative measures, for example, in the case of cuts to the budgets of all French schools in a particular location.

These are things we can do: specify which court has jurisdiction, eliminate the word "necessary" and add some examples of measures, such as individual measures. I wanted to make some proposals about individual and institutional measures and draw up a list which is not comprehensive, but merely provides some examples. However, in the world in which we live, it will always be possible to turn to the courts.

Senator Rivest: You add a reference to individuals, not just to minorities. Legally, what would be the consequence of adding this reference, which is of concern to you? You say that bilingualism is not only institutional, and that it does not apply only to minorities. That is important, but in the context of section 41, what are the legal consequences?

Mr. Grey: In the list of measures, clear mention could be made of promoting programs for the majority community to learn the minority language. In such a case, the government would be acting in bad faith if it did not provide a reasonable amount of money to facilitate such language training programs. The amount would not be specified. It depends on the budget, which varies from year to year. There could also be a clear reference to integration, and it could be said that the measures would not necessarily be the same in all parts of Canada. This would strengthen individual integration measures in Quebec, where they are required, and institutional measures in Saskatchewan or Alberta, where there is an obvious lack of francophone institutions.

What I said is particularly relevant if we decide to draw up a list of examples, as a guide, to illustrate what types of measures the government could take.

Senator Rivest: As a guide.

The Vice-Chairman: You wish to comment on the word "necessary," Professor Sullivan.

[English]

Ms Sullivan: You raised a question about what happens with the Canada Health Act, education legislation, and so on. The answer is that the acts contain a scheme. It is fairly typical of the Official Languages Act — and all large institutionally founding acts — to have general principles. Specific measures for implementing them follow.

The problem with Part VII of the Official Languages Act is that we followed that pattern, but the implementation is pathetically weak. Section 41 sets out the general principle. Section 43 provides the scheme for implementation, except there are no teeth in it. With all due respect to my colleagues, I do not think that this can ever be determined to be executory by the courts until something is done about section 43. I cannot see the courts telling government, "You must spend this amount of

L'article pourrait être utilisé pour annuler les mesures qui vont dans le sens contraire, par exemple, pour des mesures budgétaires restreintes dans les budgets de toutes les écoles françaises dans tel ou tel endroit.

Ce sont les choses qu'on peut faire: spécifier une cour, éliminer le mot nécessaire et ajouter quelques exemples de mesures, telles que les mesures individuelles. Je voulais faire des propositions sur les mesures individuelles et institutionnelles et établir une liste qui n'est pas exhaustive, seulement à titre d'exemple. Mais dans le monde dans lequel nous vivons, il y aura toujours la possibilité et l'incertitude des recours devant les cours.

Le sénateur Rivest: Vous ajoutez une dimension individuelle, pas seulement celle des minorités. Juridiquement, quelle serait la conséquence d'ajouter la préoccupation que vous avez. Vous dites que le bilinguisme n'est pas seulement institutionnel et qu'il ne vise pas seulement les minorités. C'est important, mais dans le cadre de l'article 41, quelles sont les conséquences juridiques?

M. Grey: On pourrait mentionner clairement, parmi les différentes mesures, la notion de promotion de l'apprentissage par la majorité de la langue minoritaire. À ce moment le gouvernement serait de mauvaise foi s'il ne consacrait pas un montant raisonnable pour faciliter l'apprentissage de l'autre langue. On ne dit pas combien. Cela dépend du budget, qui diffère d'une année à l'autre. On pourrait aussi mentionner clairement l'intégration, en disant que les mesures ne doivent pas nécessairement être les mêmes dans toutes les parties du Canada. Ceci renforcerait les mesures d'intégration individuelles au Québec, où elles sont nécessaires, et les mesures institutionnelles en Saskatchewan ou en Alberta, où il y a un manque manifeste d'institutions francophones.

Ce que j'ai dit est particulièrement pertinent si on décide de dresser une liste d'exemples, à titre indicatif, qui préciseraient les types de mesures que le gouvernement pourrait prendre.

Le sénateur Rivest: À titre indicatif.

Le vice-président: Professeur Sullivan, vous voulez faire une remarque sur le mot «nécessaire».

[Traduction]

Mme Sullivan: Vous avez soulevé une question au sujet des conséquences pour la Loi sur la santé, les lois sur l'éducation, et cetera. La réponse se trouve dans la formulation de ces lois. La Loi sur les langues officielles, comme toutes les grandes lois qui créent des institutions, repose sur des principes généraux. Elles sont ensuite assorties de mesures de mise en oeuvre précises.

Le problème de la partie VII de la Loi sur les langues officielles, c'est qu'on a suivi cette démarche, mais que la mise en oeuvre se fait beaucoup trop mollement. L'article 41 énonce le principe général. L'article 43 prévoit le mode de mise en oeuvre, mais elle manque de mordant. Sauf le respect que je dois à mes collègues, je ne crois pas que les tribunaux puissent juger cette disposition exécutoire, à moins que l'article 43 soit modifié. Je ne peux pas m'imaginer que les tribunaux disent au gouvernement: «Vous

money doing this particular measure,” when section 43 clearly confers discretion on a particular minister to make those political decisions. I cannot see that happening.

Senator Bryden: Mr. Chairman, I know that you are well known for your conciliatory nature. However, I think you went overboard somewhat in your introduction when you said that we have come a long way in resolving whether or not section 41 is executory or declaratory. If we took a poll, we would find that it would be evenly split probably three ways. It is wonderful to hear the clear thinking of Professor Sullivan. I say clear because it agrees totally with my interpretation.

We have heard from witnesses who have said what you and I have said quite clearly. We have heard witnesses say that we do not need the amendment because if we could just get it to the Supreme Court of Canada, it would be quite clear that it is executory and it is simply a matter of the court saying “Go and do it.” Then there are those who, like Professor Magnet, say that it is executory. However, we should add three more paragraphs to ensure that it is.

In a sense, that is still very much where we are.

The Deputy Chairman: I did not say that we reached the goal.

Senator Bryden: I wish to raise a couple of specific points, one being the direction that is given, Professor Magnet, in your proposed amendment to the action to be taken or that the court could enforce. For example, under proposed section 41.(3) of your amendments you state that federal institutions are required to implement the commitment in section 41.(1) with all deliberate speed.

What will a court accept as “deliberate speed”? I know that there is a definition of a “reasonable man” in circumstances. There are some interpretations that have caused difficulty because they use the phrase “all possible actions.” However, I have never seen an interpretation of “deliberate speed.” Could you tell me what would constitute “deliberate speed” in the implementation of this mandate?

Mr. Magnet: The words “deliberate speed” come out of the jurisprudence of the United States Supreme Court, which has a 50-year pedigree of promoting desegregation of segregated school systems. I think it means as quickly as is reasonably possible.

Senator Bryden, I think the confusion to which you are alluding, properly, comes not from speed or the acceleration toward the goal but, rather, from what has to be done.

Professor Sullivan alluded to this, and I have sympathy for the view that she has expressed. I am less categorical, perhaps, than she is. The committee has heard testimony about it, so I do not need to belabour the point. There are the administrative law principles, that what “discretion” means is guided by the objects and purposes of the act. You have objects and purposes set out in the beginning of the Official Languages Act. In a way, there are objects and purposes in section 41.

devez dépenser tant d’argent pour cette mesure particulière» alors que l’article 43 donne toute discrétion à un ministre donné de prendre ces décisions politiques. Je ne pense pas que cela se produise.

Le sénateur Bryden: Monsieur le président, vous êtes bien connu pour vos talents de conciliateur. Mais je crois que vous êtes allé un peu trop loin dans votre introduction, en disant que nous avons fait beaucoup de progrès dans la détermination de la nature exécutoire ou déclaratoire de l’article 41. Si l’on faisait un sondage, je crois qu’on trouverait qu’on se répartit en trois groupes égaux. Les idées claires de Mme Sullivan sont fascinantes. Je dis claires, parce qu’elles concordent tout à fait avec mon interprétation.

Des témoins ont dit ce que vous et moi-même avons clairement affirmé. Des témoins nous ont dit que l’amendement n’était pas nécessaire parce qu’on pourrait simplement s’adresser à la Cour suprême du Canada, qui confirmerait clairement qu’il s’agit d’une disposition exécutoire, et que la cour n’a qu’à dire: «Allez, faites-le». Mais d’autres, comme M. Magnet, affirment que c’est exécutoire, mais qu’il faudrait ajouter trois paragraphes pour le dire très clairement.

Dans un sens, nous n’avons pas vraiment avancé.

Le vice-président: Je n’ai pas dit que nous avons atteint notre objectif.

Le sénateur Bryden: J’aimerais soulever quelques questions précises, notamment, monsieur Magnet, au sujet de l’amendement que vous proposez, et qui dit quelles mesures doivent être prises, ou être appliquées par les tribunaux. Ainsi, en vertu du paragraphe 41(3) de vos amendements, les institutions fédérales doivent mettre en oeuvre les engagements cités en 41(1) avec toute la diligence voulue.

Qu’est-ce que les tribunaux jugeront une «diligence voulue»? Je sais qu’il y a une définition de «l’homme raisonnable» dans certaines circonstances. Certaines interprétations ont causé des problèmes, parce qu’on avait recours à l’expression «toutes les mesures possibles». Je n’ai toutefois jamais vu d’interprétation des termes «diligence voulue». Pourriez-vous me dire ce que signifie «diligence voulue» dans l’exécution de ce mandat?

M. Magnet: Les mots «diligence voulue» viennent de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis qui, depuis 50 ans fait la promotion de la déségrégation des écoles ségréguées. Je pense que cela signifie aussi rapidement qu’il est raisonnablement possible.

Sénateur Bryden, je crois que la confusion dont vous parlez, à juste titre, ne vient pas de la rapidité de réalisation de l’objectif, mais plutôt des mesures à prendre pour y arriver.

Mme Sullivan en a parlé, et je suis favorable au point de vue qu’elle a exprimé. Je ne suis toutefois pas aussi catégorique qu’elle. Le comité a entendu des témoignages à ce sujet et je n’ai donc pas à insister davantage. Il y a les principes de droit administratif selon lesquels la «discretion» signifie qu’on doit agir selon l’objet de la loi. L’objet de la loi est énoncé au début de la Loi sur les langues officielles. D’une certaine façon, on trouve la même chose à l’article 41.

In 1971, the committee had before it a legal opinion by then Professor Michel Bastarache. As a result of this administrative law principle, he thought that section 41 was executory and that the objects and purposes of the act would provide the content that Professor Sullivan said was absent. That was his view and, perhaps, it may still be his view.

We can debate this if you wish, but I wanted to make this commentary on some of the things that may be necessary. My colleague thinks we should have institutions and Professor Sullivan thinks we need specific content, and others think we must do specific things. Mr. Lepage has said that it is difficult for the small communities to do things.

We do not really know what it takes, in the case of the communities, to enhance their vitality. Sometimes we are very surprised. For example, in Chéticamp, Cape Breton Island, there is a francophone community of some 200 families. Clearly, within the jurisprudence of the Supreme Court of Canada, under section 23 of the Charter, they have a right to a French-language school. They must live with their neighbours. Although they have this right, they are not really willing to ask, despite the court challenges program making the money available to go to court and to force implementation. They may say, "We do not have the money to go to court." The court challenges program is happy to throw money behind it. The community may say, "It is difficult to be French here with our neighbours and we do not want to rock the boat too much."

How do you enhance the vitality of that community so it exercises its right to raise their children in French, to have a French school? How do you get the community to say, "We will push this thing. We will get along with our neighbours, but we will do things in a deliberate way and at a reasonable speed and with determination"? I am not sure of the answer. However, one of the beautiful things of giving a right of action in court is that the community can find the default there and articulate what needs to be done.

You might be surprised by what the community thinks is necessary. I was surprised by the *Montfort Hospital* case. That is a good constitutional and administrative law principle, that the vitality of the francophone linguistic community of Ontario must be considered in hospital restructuring. That surprised me. It is for the communities to articulate.

The "deliberate speed" language gives urgency. The court right allows novel implementation, novel machinery and novel thinking to be pleaded in filling out the general language of some of these provisions.

I take your point that the language is not clear, that it cannot be executory because the machinery is not there, et cetera, but there is a strength also in the ambiguity over which you seem to be labouring.

En 1971, le comité recevait l'avis juridique de Michel Bastarache, qui était alors professeur. Conformément à ce principe du droit administratif, il estimait que l'article 41 était exécutoire et que l'objet de la loi fournissait le contenu qui est absent, aux yeux de Mme Sullivan. C'était son point de vue et ce l'est peut-être encore.

Nous pouvons en discuter si vous voulez, mais je tenais à formuler ce commentaire sur ce qui pouvait être nécessaire. Mes collègues estiment que nous devons avoir des institutions et Mme Sullivan croit qu'il faut un contenu particulier, et d'autres encore croient qu'il faut des obligations précises. M. Lepage dit qu'il est difficile pour les petites collectivités de prendre des mesures.

Nous ne savons pas vraiment ce qu'il faut, dans le cas des collectivités, pour favoriser leur épanouissement. Nous sommes parfois très étonnés. Par exemple, à Chéticamp, sur l'île du Cap-Breton, on trouve une communauté francophone de 200 familles. D'après la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, il est clair qu'en vertu de l'article 23 de la Charte, elles ont droit à une école française. Mais elles doivent aussi vivre avec les familles voisines. Même si elles ont ce droit, elles ne tiennent pas vraiment à le revendiquer, malgré le Programme de contestation judiciaire qui leur fournirait les fonds nécessaires pour s'adresser aux tribunaux et forcer l'application de la loi. Elles pourraient dire: «Nous n'avons pas assez d'argent pour aller en cour». Le Programme de contestation judiciaire sert justement à fournir des fonds dans ces cas-là. La communauté pourrait dire: «C'est déjà difficile d'être francophone, ici, avec nos voisins, et nous ne voulons pas causer trop de remous».

Comment favoriser l'épanouissement de cette communauté, de manière qu'elle exerce son droit d'élever ses enfants en français, d'avoir une école française? Comment forcer la communauté à dire: «Nous irons plus loin. Nous nous entendrons avec nos voisins tout en agissant de manière délibérée et à un rythme raisonnable et déterminé»? Je ne sais pas comment répondre. Mais il reste que l'un des avantages du droit conféré à cette communauté de recourir aux tribunaux, c'est qu'elle peut en profiter pour dire ce qui doit être fait.

Vous seriez étonné d'apprendre ce que la communauté juge nécessaire. Dans l'affaire de l'*Hôpital Montfort*, j'ai été épaté. C'est un bon principe de droit administratif et constitutionnel, qui dit que l'épanouissement de la communauté francophone de l'Ontario doit être pris en compte dans la restructuration des hôpitaux. Cela m'a étonné. C'est aux collectivités de s'exprimer.

L'expression «diligence voulue» témoigne de l'urgence d'agir. Le droit de recourir aux tribunaux permet une nouvelle mise en oeuvre, de nouveaux mécanismes et façons de penser qui peuvent être présentés dans l'interprétation des termes généraux de ces dispositions.

Je comprends que vous disiez que le libellé n'est pas clair, qu'il ne peut être exécutoire faute de mécanisme, et cetera, mais l'ambiguïté qui vous chiffonne peut aussi constituer un point fort de la loi.

Ms Sullivan: It is not that we have section 41 in isolation. Section 43 provides machinery to implement section 41. That is not the problem. I am concerned about vague language in conjunction with specific language that says, "The way we will implement the commitment set out in section 41," and it says it expressly, "is by having this minister come up with plans that in his or her opinion are appropriate."

Absent section 43, I have no trouble with what you are saying. I think section 43 gets in the way in a manner that concerns me.

Mr. Magnet: The same point could be made about the *Montfort Hospital* case. You have a precise scheme of linguistic rights and you have machinery. You have schools and services. You have rights to speak in court and rights to speak in the legislature. To argue for some vague, general right pursuant to the *Montfort Hospital* case, on Ms Sullivan's reasoning, ought not to be admissible.

Ms Sullivan: I do not find those cases analogous at all, I am afraid.

Mr. Grey: The difficulty is this: We can never predict every type of problem that will arise. Certainly, no government will ever pass a law that says that any group that thinks it has a right can get it from the court, and the courts would never interpret it that way.

What we are left with is this: There is a positive duty on the minister to do certain things. If a group believes that the minister has not done it or has not done it reasonably or not done it in good faith, then they will have redress to the courts. The court will give deference to what the minister does. Otherwise, it constitutes government, and they do not have the facilities or the research staff. They cannot, by themselves, impose a solution.

However, that does not mean that the courts will not intervene in circumstances where the government has not acted adequately, or has been acting for budgetary reasons only or has been acting to please a provincial government that does not want to enhance a minority. Courts have often stepped in to set aside decisions made or not made administratively. The difference with this law is that they will not only be able to set aside decisions and regulations — perhaps they can do that already in many ways — they may be able to issue a mandamus or an order to adopt a reasonable policy in cases where an absence of policy is proven.

Senator Bryden: Professor Sullivan added to her statement by saying that it is not just the problem with sections 41 and 42, it is that section 43 does say what will be done, and it gets in the way.

My point is it does get in the way and, with all due respect, it gets in the way on purpose. I believe that to say "This is a political decision" is to say it is a matter of public policy. Whatever government was responsible for making Part VII so much different from the wording that imposes the obligations and the duties in Parts IV, V and VI, clearly indicating that this is a matter of public policy that is dealt with by Parliament and by cabinets. That is the jurisdiction. If, indeed, the Minister of Canadian

Mme Sullivan: L'article 41 n'existe pas isolément. L'article 43 fournit les mécanismes de mise en oeuvre de l'article 41. Là n'est pas le problème. Je me soucie de l'imprécision du libellé, d'une part, et de sa précision dans d'autres cas. On dit d'une part «La façon dont on mettra en oeuvre les engagements énoncés à l'article 41» puis, expressément: «par les mesures que le ministre estime indiquées».

S'il n'y avait pas l'article 43, je serais d'accord avec vous. J'estime que l'article 43 est un obstacle inquiétant.

M. Magnet: On pourrait en dire autant au sujet de l'affaire de l'*Hôpital Montfort*. Vous avez un régime de droits linguistiques précis, et des mécanismes. Vous avez des écoles et des services. Vous avez le droit de parler votre langue devant les tribunaux et à l'Assemblée législative. En suivant le raisonnement de Mme Sullivan, il devrait être inadmissible de demander un droit flou et général, comme dans l'affaire de l'*Hôpital Montfort*.

Mme Sullivan: Je suis désolée, je ne trouve pas d'analogie entre ces cas.

M. Grey: Et voilà le problème: on ne peut jamais prédire tous les types de questions qui surgiront. Évidemment, aucun gouvernement n'adoptera de loi permettant à n'importe quel groupe de revendiquer le droit de son choix en s'adressant aux tribunaux, et les tribunaux ne l'interpréteraient jamais ainsi.

Il reste donc le réel devoir du ministre de faire certaines choses. Si un groupe estime que le ministre ne l'a pas fait, ou ne l'a pas fait d'une manière raisonnable, ou qu'il ne l'a pas fait de bonne foi, il peut s'adresser aux tribunaux. Le tribunal agira avec déférence à l'égard de ce que fait le ministre. Autrement, il agirait comme un gouvernement, sans en avoir les moyens ni le personnel de recherche. Le tribunal ne peut pas imposer de lui-même une solution.

Cela ne signifie pas pour autant que les tribunaux n'interviendront pas dans des circonstances où le gouvernement a mal agi, ou n'a agi que pour des raisons financières, ou s'il a agi de manière à plaire à un gouvernement provincial qui ne veut pas assurer l'épanouissement d'une minorité. Les tribunaux sont souvent intervenus pour renverser des décisions administratives. La différence, avec cette loi, c'est qu'en plus de renverser des décisions ou d'abroger des règlements — ce qui peut-être être fait de bien des façons, déjà — le tribunal pourra émettre un bref de mandamus ou une ordonnance d'adoption d'une politique raisonnable, là où une absence d'engagement est prouvée.

Le sénateur Bryden: Mme Sullivan a ajouté à sa déclaration que le problème ne se trouvait pas seulement dans les articles 41 et 42, mais aussi dans la description à l'article 43 de ce qui doit être fait, et qui constitue un obstacle.

C'est en effet un obstacle et si vous permettez, un obstacle voulu. En disant «C'est une décision politique», on affirme que c'est une question de politique publique. Le gouvernement qui a créé la partie VII si différente des parties IV, V et VI, pour ce qui est de l'imposition d'obligations, voulait clairement dire que c'est une question de politique publique, dont doivent être saisis le Parlement et son Cabinet. C'est là qu'est la compétence. Si le ministre du Patrimoine, qui «prend les mesures qu'il estime

Heritage who "shall" take certain steps, does nothing, then I think you are correct. You can go to court and get a mandamus, or whatever, to compel her to do something.

However, this list clearly indicates to me that there is an approach for the advancement of these areas, for the enhancement, for the encouragement, for the development, and it is done administratively at the discretion of the particular member of the executive who has been named. It is not by accident, in my opinion, that it is so different from the enforceable sections that are in IV, V, and VI.

Mr. Magnet: I believe you and I agree in principle; we are quibbling about the price here. You are saying it is executory; if the minister does nothing, the court can step in. I agree with you on that. Our only quibble is if the minister does nothing. Would we still agree? Are we still in disagreement about the price? If the minister does something that, in the opinion of the community, as supported by evidence, fails to advance the vitality, are we now in disagreement? The question is the circumstances where the court can step in. I think we have agreed that the court can step in under certain circumstances.

[Translation]

Mr. Braën: The point of Bill S-32 is to clarify the statement provided for under section 41 and to underscore the compulsory nature of what it contains. Perhaps it was deemed necessary to do this because of the lack of action or ambiguity apparent in the bureaucracies of federal institutions.

It is not just a matter of ensuring that the commitment under section 41 is something compulsory, but also to ensure that something is actually done. In that case, the legislator can entrust the government with a mission — as section 41 does — that focuses the exercise of this mission by granting a regulatory power, that is, sets out immediately that for this purpose, the Governor in Council adopts or must adopt regulations. You have a list that is part of section 43 that can be used as clarification.

This is one way to ensure the binding nature of the bill, but also to ensure that the government is being monitored and that it does not have all its discretionary powers removed. This is one way to make sure that this discretion will be exercised within very specific limits.

The Vice-Chairman: Section 43 remains.

Mr. Braën: Section 43 refers to administrative measures and there is a significant difference between a regulation and an administrative measure.

The Vice-Chairman: We know that and we often point it out.

Senator Gauthier: I appreciate the testimony of our five witnesses today which, in my humble opinion, is useful and important. As Mr. Braën was saying, the situation must be clarified. I am not a lawyer and it is not my job to take care of the wording, but I have problems as a citizen.

indiquées» ne fait rien du tout, vous avez raison. Vous pouvez vous adresser aux tribunaux et obtenir un mandamus, ou quelque autre ordonnance, pour l'obliger à faire quelque chose.

Mais cette liste me semble dire clairement qu'il y a une démarche à suivre pour faire la promotion des minorités, pour leur épanouissement et leur développement, et que cela se fait administrativement, à la discrétion du membre du Cabinet à qui on en a confié la responsabilité. À mon avis, ce n'est pas un hasard si cette disposition est si différente des dispositions exécutoires des parties IV, V et VI.

M. Magnet: Je vous crois et je suis d'accord avec vous, en principe; nous nous disputons pour de petites choses. Vous dites que c'est exécutoire et que si le ministre ne fait rien, les tribunaux pourront intervenir. J'en conviens. Le problème, c'est si le ministre ne fait rien. Serions-nous toujours d'accord? Est-ce qu'on ne serait pas en désaccord au sujet du prix? Si le ministre prend une mesure qui, de l'avis de la communauté, et d'après les faits, n'assure pas son épanouissement, sommes-nous maintenant en désaccord? La question porte sur les circonstances dans lesquelles le tribunal peut intervenir. Je pense que nous convenons que le tribunal peut intervenir dans certaines circonstances.

[Français]

M. Braën: Le but du projet de loi S-32 est de clarifier l'énoncé prévu à l'article 41 et d'insister sur le caractère obligatoire de ce qu'on y retrouve. On sent peut-être le besoin d'en arriver là parce qu'on constate l'inaction ou l'ambiguïté pouvant animer les officines des institutions fédérales.

Il ne s'agit pas seulement de s'assurer que l'engagement de l'article 41 soit quelque chose d'obligatoire, mais aussi de s'assurer qu'il se fasse quelque chose en tant que tel. Dans ce cas, le législateur peut confier une mission au gouvernement — comme le fait l'article 41 — qui encadre l'exercice de cette mission au moyen de l'attribution d'un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire préciser tout de suite qu'à cette fin, le gouverneur en conseil adopte ou doit adopter les règlements. Vous avez une liste faisant partie de l'article 43 qui peut servir de précision.

C'est une façon de s'assurer du caractère exécutoire, mais aussi de s'assurer qu'on encadre le gouvernement et qu'on ne lui enlève pas toute discrétion. C'est une façon de s'assurer que cette discrétion va s'exercer dans des limites bien précises.

Le vice-président: L'article 43 est toujours là.

M. Braën: L'article 43 parle de mesures administratives et il y a une différence importante entre un règlement et une mesure administrative.

Le vice-président: On le sait et on le souligne souvent.

Le sénateur Gauthier: J'apprécie le témoignage des cinq témoins d'aujourd'hui qui, à mon humble avis, est utile et important. Comme le disait M. Braën, il faut clarifier la situation. Je ne suis pas avocat et ce n'est pas mon travail de m'occuper du libellé, mais j'ai des problèmes en tant que citoyen.

Right now, Part VII cannot be invoked before the courts with the help of the Official Languages Commissioner. Therefore, section 41 is excluded. It was suggested to me that I go before the Federal Court, which I already knew I could do. I could do it today if I had the necessary funds and good lawyers who support the cause I am defending.

Mr. Braën alluded to the fact that since 1988, successive governments have always interpreted section 41 as being declaratory. There are consequences that result from this minimalist interpretation. All the departments say: "This is not executory, do not bother us with the need to support economic, social and cultural development and health care programs." We are told that the federal government is under no obligation to do this and that we should go and see the provincial stakeholders. We are constantly being sent from one entity to another.

Part of Yves Séguin's report talks about equalization payments and is based on section 36 of the Constitution. If you compare the wording of section 36 of the Constitution and that of section 41 of the Official Languages Act, you will see that they are extremely similar.

The Government of Canada is committed to enhancing ..., fostering —

This being the case, I fail to understand how we can interpret a section of the Constitution by granting billions of dollars to the provinces and then turn around and state that section 41 is declaratory. Mr. Braën has alluded to the fact that this might be a matter of regulation.

This issue is so complex that the Prime Minister had to put another minister in charge of coordinating the work. Right now, there are two ministers looking after this issue. The Associate Minister, Mr. Stéphane Dion, promised a plan of action in the form of regulations or perhaps in the form of financial aid.

How can we explain to people that on the one hand, in a section of the Constitution, the word "committed" is given all due importance through the granting of \$18 billion to the provinces, and on the other hand, section 41 is simply considered a policy statement and that we must not ask for too much?

Perhaps Ms Sullivan could answer this question.

[English]

Ms Sullivan: Every provision must be read in its context. Section 41 is part of Part VII of a statute, not a constitutional document. It is quasi-constitutional, so we must give it a broad reading.

As Professor Magnet pointed out, we have a mechanism for enforcing the Constitution against the government that is part of our Constitution Act. We do not have such a mechanism built in to the Official Languages Act. That goes before the ordinary courts and the ordinary principles of statutory interpretation will apply. As I apply those principles to Part VII, I must look at section 41 in light of sections 41 to 45. I see an integrated scheme.

Actuellement, la partie VII n'est pas judiciaire avec l'aide du commissaire aux langues officielles. La partie 41 est donc exclue. On m'a proposé d'aller à la Cour fédérale, chose que je savais déjà. Je peux le faire aujourd'hui si j'ai les fonds nécessaires et de bons avocats qui appuient la cause que je défends.

M. Braën a fait allusion au fait que, depuis 1988, les gouvernements qui se sont succédé ont toujours interprété l'article 41 comme étant déclaratoire. Il y a des conséquences qui découlent de cette interprétation «minimaliste». Tous les ministères disent: «Ce n'est pas exécutoire, ne venez pas nous fatiguer avec la nécessité d'appuyer le développement économique, le développement social, le développement culturel et les programmes de santé». On nous dit que ce n'est pas une obligation du gouvernement fédéral et qu'il faut aller voir les intervenants provinciaux. On nous renvoie continuellement d'une agence à l'autre.

Une partie du rapport d'Yves Séguin parle de péréquation et s'appuie sur l'article 36 de la Constitution. Si vous comparez le libellé de l'article 36 de la Constitution à celui de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles, vous verrez qu'ils se ressemblent étrangement.

Le gouvernement s'engage à promouvoir, à appuyer [...]

De ce fait, je ne comprends pas comment il se fait qu'on interprète un article de la Constitution du pays en accordant des milliards de dollars aux provinces et qu'on qualifie l'article 41 comme étant déclaratoire. M. Braën a fait allusion au fait que c'était peut-être une question de réglementation.

Cette question est tellement complexe que le premier ministre a dû mandater un autre ministre pour la coordination du travail. À l'heure actuelle, deux ministres s'occupent de cette question. Le ministre associé, M. Stéphane Dion, a promis un plan d'action sous forme de réglementation ou, peut-être, sous forme d'aide financière.

Comment puis-je expliquer aux gens que, d'une part, dans un article de la Constitution, on accorde de l'importance au terme «engager» en accordant 18 milliards de dollars aux provinces et que, d'autre part, on qualifie l'article 41 comme étant une déclaration politique et qu'il ne faut pas trop en demander?

Mme Sullivan pourrait peut-être répondre à cette question.

[Traduction]

Mme Sullivan: Chaque disposition doit être étudiée dans son contexte. L'article 41 fait partie de la partie VII d'une loi, et non d'un document constitutionnel. Comme c'est un texte quasi constitutionnel, il faut lui donner une interprétation plutôt large.

Comme le disait M. Magnet, nous avons dans la Loi constitutionnelle un mécanisme qui permet d'obliger le gouvernement à appliquer la Constitution. Un tel mécanisme n'existe pas dans la Loi sur les langues officielles. Ce sont les tribunaux ordinaires qui en seraient saisis et les principes habituels d'interprétation des lois s'appliqueraient. Si j'applique ces principes à la partie VII, je dois examiner l'article 41 à la

I look at the marginal notes and the way the language of 42 and 43 tracks 41 and I predict that the courts will treat it differently. It is because the context differs.

The most powerful principle in statutory interpretation is scheme analysis. You do not look at provisions in isolation; you look at them in the context of how they will work together to achieve the goal. Section 41 operates as a policy or a purpose statement, which is quite common in drafting now. What follows are ways of implementing that purpose. If I were a court were looking at this, I would say Parliament has come up with an implementation scheme and this scheme is set out in section 43. It is not the court's role to supplement that and fill a gap in the legislative scheme.

Mr. Grey: Against that is what happened with article 3 of the Immigration Act. It contains all these pious wishes. The purpose of this act is to control criminal international activity to fulfil Canada's humanitarian obligation. Various people, including myself, try to invoke article 3 but the Federal Court always says, "No you cannot bring in a relative from abroad under section 3." It is not specific; the rest of the act does it.

Suddenly, the Supreme Court, in *Baker*, took section 3 and applied it in a radical way. In other words, in a proper case, when a court gets angry — especially the Supreme Court of Canada — it will suddenly pull that section out and hit that government over the head with it.

The Deputy Chairman: We raised that problem when we studied the Immigration Act — namely, the famous section 3. I am glad to hear you referring to it.

Ms Sullivan: I do not understand why we want to wait for the odd case. Why do we want to go to the Supreme Court of Canada? Why not draft it so that we do not have to go to the Supreme Court of Canada? If the point here is to amend Part VII so that it does what we want it to do, there is no need to rely on this. Get rid of section 43.

Senator Gauthier: I tried to do that in the court. I was not even heard. I tried to go to the Supreme Court of Canada under section 41. They would not even hear me.

Ms Sullivan: Why are we making these piecemeal changes? Why not redraft it properly so that it is clear? I suggest that we are not even close to that. The problem is section 43. I agree that you could do an end run around it, but why? Why not just redraft section 43 so that it no longer gives that kind of gross discretion to the minister? Why not impose a duty on the minister in section 43?

Mr. Grey: There would be one problem, I think. If you present the House of Commons with a very complex bill that gives an absolute remedy in the Federal Court that the government cannot control, they will not pass it. If you given them a law that says

lumière des articles 41 à 45. Il faut y voir un ensemble. Si je regarde les notes marginales, et le libellé des articles 42 et 43, par rapport à l'article 41, je prédis que les tribunaux traiteront la chose différemment. En effet, le contexte est différent.

Le plus puissant principe d'interprétation des lois, c'est l'analyse du contexte. On n'examine pas une disposition isolément, mais avec les autres qui s'y rapportent et qui ont un même objectif. L'article 41 est un énoncé d'objectif ou de politique, chose désormais courante en rédaction législative. Suivent ensuite des moyens de mise en oeuvre. Si j'étais un tribunal saisi de la question, je dirais que le Parlement a établi un mode de mise en oeuvre et qu'il est décrit à l'article 43. Il ne revient pas au tribunal de compléter cela et de combler les lacunes dans la législation.

M. Grey: On peut comparer cela à ce qui est arrivé à l'article 3 de la Loi sur l'immigration. On y trouve tous ces vœux pieux. L'objet de la loi est de contrôler l'activité criminelle internationale pour permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations humanitaires. Diverses personnes, dont moi-même, essayent d'invoquer l'article 3, mais la Cour fédérale répond toujours que l'article 3 ne permet pas de faire venir un parent de l'étranger. Ce n'est pas précis, le reste de la loi le permet.

La Cour suprême, dans l'affaire *Baker*, tout à coup appliqué l'article 3 d'une façon radicale. Autrement dit, dans une affaire pertinente, quand un tribunal sort de ses gonds, surtout la Cour suprême du Canada, il peut soudainement sortir un article et s'en servir pour faire des reproches au gouvernement.

Le vice-président: Nous avons soulevé ce problème lorsque nous avons examiné la Loi sur l'immigration, particulièrement, le fameux article 3. Je suis ravi que vous en parliez.

Mme Sullivan: Je ne comprends pas pourquoi il faut attendre un cas d'exception. Pourquoi faut-il s'adresser à la Cour suprême du Canada? Pourquoi ne pas rédiger un projet de loi qui nous évite ce recours à la Cour suprême? Si ce qu'on veut, c'est modifier la partie VII pour nous permettre de faire ce qu'on veut, il n'est pas nécessaire d'agir ainsi. Supprimez simplement l'article 43.

Le sénateur Gauthier: J'ai essayé de le faire en m'adressant aux tribunaux. On ne m'a même pas écouté. J'ai essayé de m'adresser à la Cour suprême, en vertu de l'article 41. On n'a pas voulu m'écouter.

Mme Sullivan: Pourquoi faire ces changements à la pièce? Pourquoi ne pas tout revoir, pour que ce soit clair? À mon avis, nous ne sommes même pas près du but. Le problème, c'est l'article 43. Je comprends qu'on puisse le contourner, mais pourquoi? Pourquoi ne pas rédiger un nouvel article 43, qui ne donne pas autant de discrétion au ministre? Pourquoi ne pas imposer une obligation au ministre, à l'article 43?

M. Grey: Il y aurait un problème, à mon avis. Si vous présentez à la Chambre des communes un projet de loi très complexe qui donne un recours absolu en Cour fédérale, qui échapperait au contrôle du gouvernement, il ne sera pas adopté. Si vous leur

that you are under an obligation to do it, that it is a way of saying we favour bilingualism, they might pass it. Five or six years later, the Supreme Court might put some teeth into it.

I sympathize with the position that the people should not have to go to the Supreme Court and I am well aware of what it costs to do so. However, I do not think there exists a way of drafting a law so clear that it cannot end up in the Supreme Court of Canada. Of course it will end up there. However, you could include a few specific things. I do not think you need do away with section 43. You need only add a few specific things to section 41, and that will be an example.

Senator Gauthier: The main reason we are looking at Bill S-32 now is that I am fed up with the judiciary. I could get nowhere so I decided to go to my own forum, the political one. That is what we are doing here today, and I thank you very much.

[Translation]

Senator Joyal: I still think that, at the outset, we must redefine the basic elements of the legal, political and constitutional structure of language rights. In 1985, in the *Mercure* ruling and in the follow-up to the reference on language rights in Manitoba, the Supreme Court of Canada stated that language rights are essential to the viability of the nation.

[English]

If I understood Mr. Grey, without those rights there is no future for the nation. That is a pretty strong political judgment or appreciation of the reality in Canada.

Later in the *Beaulac* case, it was stated that the Official Languages Act is a quasi-constitutional statute and should be interpreted on the basis of the Charter. I understand that to mean that the act has three objectives. It is purported. It has a very clear objective. It is remedial means, which must correct a situation that has aggrieved some people. Third, it must be interpreted liberally. Those are the fundamental principles of interpretation of the Charter applied by the court to the Official Languages Act.

A door is open or closed; there either is a constitutional obligation or there is none. In my opinion, some constitutional obligations are very clearly stated in either the Charter or other statutes that Parliament of Canada adopts from time to time. Others lend themselves to a certain amount of appreciation based on time. However, they are at least an obligation. Essentially, there is an obligation.

I believe that that obligation is twofold. It is either an obligation to avoid taking negative steps to hurt the overall objective of the protection of rights or an obligation to take positive steps to enhance the objective. I think it is twofold.

donnez une loi qui leur impose une obligation, que c'est une façon de dire qu'on est en faveur du bilinguisme, elle sera peut-être adoptée. Cinq ou six ans plus tard, la Cour suprême pourrait lui donner du mordant.

Je sympathise avec ceux qui disent qu'on ne devrait pas avoir à recourir à la Cour suprême et je comprends très bien ce que cela peut coûter. Mais je ne crois pas qu'il y ait moyen de rédiger une loi si claire qu'elle ne se retrouve jamais devant la Cour suprême du Canada. Bien entendu, la Cour en sera saisie. Mais on pourrait y inscrire des choses assez précises. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de supprimer l'article 43. Il n'y a qu'à apporter des précisions à l'article 41, qui servira de modèle.

Le sénateur Gauthier: La principale raison d'être de cet examen du projet de loi S-32, c'est ma fatigue du système judiciaire. Comme je n'arrivais à rien, j'ai décidé de travailler dans ma propre arène, l'arène politique. C'est ce que nous faisons aujourd'hui, et je vous remercie beaucoup de votre aide.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je crois qu'il faut quand même, au départ, redéfinir les éléments de base de cet édifice juridique, politique et constitutionnel des droits linguistiques. En 1985, dans l'affaire *Mercure* et dans la suite du Renvoi des droits linguistiques au Manitoba, la Cour suprême du Canada a dit que les droits linguistiques sont essentiels à la viabilité de la nation.

[Traduction]

Si j'ai bien compris M. Grey, sans ces droits, il n'y a pas d'avenir pour la nation. C'est un jugement politique ou un regard sur la réalité canadienne assez marqué.

Plus tard, dans l'affaire *Beaulac*, on a déclaré que la Loi sur les langues officielles était une loi quasi constitutionnelle et qu'elle devait être interprétée en fonction de la Charte. J'en déduis que la loi a trois objectifs. C'est ce qu'on présume. Elle a un objectif très clair. C'est un recours, pour corriger une situation qui a nui à certains Canadiens. Troisièmement, il faut l'interpréter de manière libérale. Voilà les principes fondamentaux d'interprétation de la Charte que les tribunaux doivent appliquer à la Loi sur les langues officielles.

Une porte doit être ouverte ou fermée; il y a une obligation constitutionnelle, ou il n'y en a pas. À mon avis, certaines obligations constitutionnelles sont très clairement énoncées dans la Charte ou d'autres lois que le Parlement adopte, de temps en temps. D'autres se prêtent à une certaine appréciation, avec le temps. Mais il doit au moins y avoir une obligation. Essentiellement, il y a une obligation.

Je pense que cette obligation est double. C'est soit une obligation d'éviter de prendre des mesures qui nuiraient à l'objectif global de protection des droits, soit une obligation de prendre des mesures positives visant à atteindre cet objectif. Je pense que l'obligation est double.

[Translation]

In this debate on sections 41 and 43, in my opinion, we are still dealing with the vagueness of the definition of the government of Canada's obligation. This vagueness was probably deliberate at the outset. We have heard representatives of the Department of Justice tell us that this was all political. Senator Gauthier cited testimonies by Minister Crombie and Minister Bouchard — at the time, he was Secretary of State responsible for program enforcement — and they both said that these were obligations. The were two ways of interpreting what Part VII of the act meant.

The fact remains that this is a quasi-constitutional obligation and that the courts will interpret them liberally, so as to repair the deficiencies or difficulties that endanger the survival of these languages in Canada.

In the context of the census results on language that we will be getting soon — according to yesterday's newspapers, Statistics Canada will publish the results on language on December 10 — the Canadian government's obligation with regard to the viability of the nation will take on a very different meaning. And the fact remains that there is still a constitutional obligation. But what is the nature of this constitutional obligation?

As a professor, how would you define it, given the evolution of language rights in the courts since 1976, since we have started fighting before the courts to try to put our finger on what level of protection is afforded the minorities in Canada?

What is the nature of the constitutional obligation of the government of Canada to ensure the viability of the nation with regard to language rights?

Mr. Grey: I would say that reasonable measures must be taken and in good faith. Given the situation, the court will not be able to say that the minister was wrong because he did not do what the judge thought was more appropriate.

Because of the sometimes technical nature of the evidence brought forward by an expert witness, if the judge concludes that the measures taken were not reasonable under the circumstances, he will say that it is unreasonable if, for instance, it can be demonstrated that French is disappearing very rapidly in Alberta or elsewhere. The court can intervene if the measures are not taken in good faith, but that can never be proven. Similarly, if we do not address the real issues, if the measure is taken for a purely budgetary reason, if the language aspect was not genuinely taken into consideration or if something was done simply in response to political pressure — a province does not want to promote the rights of the minority — the court can take action. But the court will not substitute a point of view on what is more appropriate today. Should we be spending \$90 million or \$100 million? If the court was to tackle that kind of problem, it would soon be overwhelmed. It will examine both points of view. Is this reasonable and was it done in good faith?

Did the government consider genuinely relevant issues or other issues?

[Français]

Dans ce débat sur les articles 41 et 43, à mon avis, on est encore dans le flou de la définition de l'obligation faite au gouvernement du Canada. Le flou est probablement volontaire à l'origine. On a entendu les représentants du ministère de la Justice qui ont dit que tout cela était politique. Le sénateur Gauthier nous a cité les témoignages du ministre Crombie et du ministre Bouchard — à l'époque, il était secrétaire d'État responsable de l'application des programmes — qui ont dit qu'il s'agissait d'obligations. Il y a eu un double langage interprétatif de ce que voulait dire la partie VII de la Loi.

Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une obligation quasi constitutionnelle et que les cours vont les interpréter libéralement, de manière à réparer des manques ou des difficultés qui remettent en cause la survie des langues au Canada.

Dans le contexte des résultats du recensement que l'on connaîtra bientôt sur les langues — Statistique Canada va publier, selon les journaux d'hier, le 10 décembre le résultat sur les langues — l'obligation du gouvernement canadien, eu égard à la viabilité de la nation, va prendre un sens très différent à la lumière de ce résultat. Il n'en demeure pas moins qu'il reste une obligation constitutionnelle. Mais de quelle nature est-elle, cette obligation constitutionnelle?

En tant que professeur, comment la définiriez-vous, compte tenu de l'évolution que les tribunaux ont donné aux droits linguistiques depuis 1976, depuis que l'on se bat devant eux pour essayer de mettre le doigt sur ce que représente vraiment la mesure de protection donnée aux minorités au Canada?

De quelle nature est l'obligation constitutionnelle du gouvernement canadien d'assurer la viabilité de la nation, eu égard aux droits linguistiques?

M. Grey: Je dirais qu'il faut prendre des mesures raisonnables et de bonne foi. Étant donné la situation, la cour ne pourra pas dire que le ministre a tort parce que le ministre n'a pas fait ce que le juge pensait plus opportun.

Étant donné la preuve parfois technique, apportée par un expert, si le juge en vient à la conclusion que les mesures prises ne sont pas raisonnables dans les circonstances, il dira que c'est déraisonnable, par exemple, si on démontre la disparition du français très rapide en Alberta ou ailleurs. La cour pourra intervenir si les mesures ne sont pas prises de bonne foi, mais on ne peut jamais le prouver. De même, si l'on ne s'adresse pas aux véritables questions, si la mesure est prise pour une raison purement budgétaire, si on n'a vraiment pas considéré l'aspect linguistique ou si c'est seulement pour répondre à une pression politique — une province ne veut pas promouvoir les droits de la minorité — la cour pourra agir. Mais la cour ne substituera pas un point de vue sur ce qui est plus opportun aujourd'hui. Faut-il dépenser 90 millions ou 100 millions de dollars? Si la cour s'attaque à ce genre de problème, elle sera débordée. Elle étudiera les deux points de vue. Est-ce raisonnable et pris de bonne foi?

S'est-on adressé aux véritables questions pertinentes ou bien à d'autres questions?

[English]

Mr. Magnet: I was very impressed with the eloquence with which you made the point. Having had responsibility as a minister of the Crown for the communities, you appreciate perhaps better than I — and perhaps better than many — that the communities are at different stages of development.

What are the measures? The measures are to enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada in supporting and assisting their development. That is quite a question. There are many communities in Saskatchewan and Alberta, as well as Franco-Ontarian communities, with upwards of half a million people, that have had the experience you mentioned. Measures were taken not to enhance, but to attack their vitality; their language was prohibited as a language of education with regulation 17. That went on for a generation. Here in the City of Ottawa, schools were subject to that. A famous school on Murray Street, in the market, was the subject of many cases.

One imagines that having that experience within memory, a significant amount of vitality was sapped out of that community. You asked what measures are necessary to enhance the vitality of that community, for example. That is a very interesting question.

Education is a provincial responsibility under the Constitution. Are we therefore justified in thinking that Ottawa has no responsibility to enhance the educational vitality of that community, having been subject to that?

The *Jones* decision from 1975 reinforces the thought that this is a provincial responsibility. Perhaps section 41 does not run there. *Jones* said that language is not a specific subject under the Constitution. There are linguistic aspects to the different things.

Jones is interesting because it is more than a quarter of a century old and occurred before the renovation of the Official Languages Act, in 1988. *Jones* is prior to the Charter and the renovation of the constitutional language rights in 1982. *Jones* never said that is all there is to the division of powers. *Jones* sustained the Official Languages Act as constitutional. The act now includes measures to enhance the vitality of communities. Does that mean that Ottawa is powerless to enhance the vitality of the community?

I would put it this way: The community of Franco-Ontarians of whom we speak was taken backwards for a generation by repressive measures — albeit at the provincial level. Is Ottawa without power to take measures to bring those communities up to where they would have been but for these measures? I do not think so. There is a power in the federal government to do that as a matter of division of powers. That power must be read in light of the quasi-constitutional commitment in section 41.

[Traduction]

M. Magnet: Je suis très impressionné par l'éloquence avec laquelle vous avez présenté cet argument. Comme vous avez été ministre d'État pour les collectivités, vous comprenez peut-être mieux que moi, ou que quiconque, que les collectivités n'en sont pas toutes au même point dans leur développement.

Quelles sont les mesures à prendre? Les mesures doivent être de nature à favoriser l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires anglophones et francophones au Canada et à appuyer leur développement. C'est toute une question. Il y a beaucoup de communautés en Saskatchewan et en Alberta, de même que des communautés franco-ontariennes, qui comptent plus d'un demi-million de personnes, et qui ont vécu l'expérience dont vous parliez. Des mesures ont été prises non pour favoriser leur épanouissement, mais pour lui nuire; leur langue a été interdite comme langue d'enseignement, par le règlement 17. Toute une génération en a souffert. Ici même, dans la ville d'Ottawa, des écoles y ont été assujetties. Une école célèbre de la rue Murray, au marché, a fait l'objet de nombreuses affaires judiciaires.

On imagine fort bien que lorsqu'une communauté a ce genre d'expérience frais en mémoire, elle perd une bonne partie de sa faculté d'épanouissement. Vous demandez quelles sont les mesures nécessaires pour favoriser l'épanouissement de cette communauté. Voilà une question fort intéressante.

En vertu de la Constitution, l'éducation est du ressort des provinces. Sommes-nous donc en droit de penser qu'Ottawa n'a aucune responsabilité pour ce qui est de favoriser en matière d'éducation l'épanouissement de cette communauté qui a subi cela?

L'arrêt *Jones* de 1975 renforce encore l'idée qu'il s'agit là d'une responsabilité provinciale. Peut-être l'article 41 ne vaut-il pas là-bas. L'arrêt *Jones* dit que la langue n'est pas un sujet couvert par la Constitution. Il y a des aspects linguistiques à toutes sortes de choses différentes.

L'arrêt *Jones* est intéressant parce qu'il a déjà plus de 25 ans et qu'il est antérieur à la modernisation de la Loi sur les langues officielles qui a eu lieu en 1988. Cet arrêt est également antérieur à la Charte et à la modernisation des droits linguistiques constitutionnels qui est survenue en 1982. L'arrêt *Jones* n'a jamais dit que tout ce qu'il y avait là, c'était une division des pouvoirs. Il a corroboré la constitutionnalité de la Loi sur les langues officielles. Cette loi contient maintenant certaines mesures destinées à favoriser l'épanouissement des communautés. Cela veut-il dire qu'Ottawa est impuissante lorsqu'il s'agit de favoriser l'épanouissement de la communauté?

Voici ce que je dirais: la communauté franco-ontarienne dont nous parlons a été pendant une génération freinée par des mesures répressives, même si ces mesures avaient été prises au niveau provincial. Ottawa est-elle impuissante lorsqu'il s'agit de ramener ces communautés au niveau qu'elles auraient atteint n'eût été ces mesures? Je ne le pense pas. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de le faire étant donné l'existence de cette division des pouvoirs. Ce pouvoir doit être interprété à la lumière de l'engagement quasi constitutionnel qu'on trouve à l'article 41.

What measures are necessary? It is necessary to look carefully at what is wanting with respect to the vitality of that community, taking into account that schools are critical to development.

The community would have to articulate the specifics. We would have to hear each affected community, school board and school in Ontario. Then, having had a plan of action from the community as to how to restore, enhance and promote its vitality, given what went on.

Could nothing be done? Could a court not breathe life into this matter if a government could not act? First, The Government of Canada could act on such a plan. If government said that it is a provincial matter, section 41 would become executory at that point. Some of the amendments offered would make it clearer.

That is how I would respond to your question. It must be determined community-by-community, default-by-default and measure-by-measure to imbue those communities with what is necessary for their vitality.

Senator Joyal: Professor Sullivan, in the judgment of Judge Blais in the ticket cases in Ontario, Judge Blais said quite clearly, at paragraph 91:

[Translation]

It is important to note, however, that in *Devinat* the Federal Court of Appeal ruled [...]: that recourse under section 18.1 of the Federal Court Act is always possible for non-compliance with parts of the Official Languages Act not provided for under subsection 77(1) of the Official Languages Act.

[English]

In other words, according to the Federal Court of Appeal, there is recourse for a violation of obligations that is not covered by section 77 of the act.

If a judge, in a judgment as plain as this one, says clearly that there is a recourse to the court as a result of this obligation, the court would not have invited the general public to address itself to the court if the court was of the opinion that there were no obligations.

Ms Sullivan: Section 43 creates a different situation. I am not suggesting that proposed section 41 does not impose obligations on the government, because it clearly does. The language is the language of obligation.

However, what worries me is that this seems to clearly contemplate that there is a mechanism for carrying out this obligation. Section 41 does not mention which part of the government or minister is responsible. Section 43 tells you which minister. Section 41 does not give you a notion of what might be necessary; section 43 gives you a list of examples of what might be necessary.

Quelles sont les mesures qui sont nécessaires? Il faut regarder très attentivement ce qui manque pour favoriser l'épanouissement de cette communauté sans oublier que les écoles sont un élément essentiel du développement.

Il appartiendrait à la communauté de préciser les détails. Il faudrait que nous entendions toutes les communautés, tous les conseils scolaires et toutes les écoles de l'Ontario. Après cela, après avoir entendu le plan d'action de la communauté qui nous aurait dit comment favoriser et encourager son épanouissement, étant donné ce qui s'est passé.

Sommes-nous donc impuissants? Un tribunal ne pourrait-il pas redonner vie au dossier si le gouvernement est incapable d'agir? Tout d'abord, le gouvernement du Canada pourrait agir s'il recevait un plan comme celui-là. À supposer que le gouvernement dise que cette question relève de la province, l'article 41 deviendrait à ce moment exécutoire. Certains des amendements proposés le rendraient même plus clair.

C'est donc de cette façon que je répondrais à votre question. Il faut commencer par déterminer ce dont chaque communauté a besoin, ce qui manque à chaque communauté et chacune des mesures nécessaires pour donner aux communautés ce qu'il leur faut pour s'épanouir.

Le sénateur Joyal: Madame Sullivan, le juge Blais déclare clairement, dans le jugement qu'il a rendu dans l'affaire des contraventions en Ontario, et je cite ici l'article 91:

[Français]

Il importe de mentionner par contre que la Cour d'appel fédérale a statué dans *Devinat* [...], que les recours en vertu de l'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale, sont toujours possibles pour des manquements aux parties de la LLO non prévues au paragraphe 77(1) de la LLO.

[Traduction]

En d'autres termes, selon la Cour fédérale d'appel, il y a un recours en cas de violation d'une obligation qui n'est pas couverte par l'article 77 de la Loi.

Si, dans un jugement aussi clair que celui-là, un juge dit clairement qu'il y a un recours devant les tribunaux en raison de cette obligation, le tribunal n'aurait pas invité le grand public à se prévaloir de cette possibilité s'il avait été d'avis qu'il n'y avait pas d'obligation.

Mme Sullivan: L'article 43 crée une situation différente. Je ne veux pas prétendre que le projet d'article 41 n'impose pas d'obligation au gouvernement parce que c'est tout le contraire: les mots utilisés sont ceux qui décrivent une obligation.

Par contre, ce qui m'inquiète ici, c'est que ce texte semble suggérer qu'il existe un mécanisme pour mettre en oeuvre cet engagement. L'article 41 ne dit pas quel élément du gouvernement, quel ministre est responsable. L'article 43 nomme le ministre. L'article 41 ne donne aucune idée de ce qui pourrait être nécessaire; l'article 43 donne une liste d'exemples de ce qui pourrait être nécessaire.

What worries me is that a judge looking at this would say that what Parliament contemplated was that this obligation should be implemented through section 43 by measures taken by the Minister of Canadian Heritage as mentioned in section 43 and that that exhausts the obligation imposed by section 41.

I am not saying that has to happen or that a court could not find a way or reasons around that. It seems that is the most obvious way to respond to Part VII.

Senator Joyal: I am not so sure about that. The objective stated in section 41 is general in the way that it invites the government not to do anything that would hurt the community. I would put it in the reverse. Section 43 says, "the minister shall." In other words, the minister must take some initiative.

We all agree that if the Minister of Canadian Heritage spends one dollar in her yearly estimates on the support of official minorities in Canada that could be open to challenge in court.

Section 41 is much more general. As an illustration of this, in my own humble opinion, when the federal government restructured its services to fight the deficit — as it did in the last eight or nine years — the government hurt the minorities. The government hurt the use of English for the anglophone minorities within Quebec and French for the francophone minorities outside of Quebec.

The President of the Treasury Board said recently that they made some mistakes when they did that because they simply cut across the board and did not measure the impact. They did not realize that those initiatives that were good in a budgetary aspect were bad in terms of support. He said that they would not do that in the future.

Ms Sullivan: I agree with you that section 41 could conceivably be used to attack a government action. My huge doubt comes from it being a source for imposing an obligation on a government to take an action. If government did something that harmed minorities, I would not have that much trouble agreeing with you that a court might enforce it.

I understood us to be talking about positive measures. I feel quite doubtful that section 41 could found an order of mandamus as opposed to perhaps striking down an action that the government had taken as being contrary to section 41.

The Deputy Chairman: We have perhaps three possibilities. We could leave 41 as it is. We could amend 41 as Senator Gauthier and some of you are proposing. Professor Magnet, you propose further amendments to section 41. We could go to court.

Ce qui me tracasse, c'est qu'un juge pourrait dire, en voyant cela, que le Parlement avait pensé que cet engagement devait être mis en oeuvre dans le cadre de l'article 43 par le biais de mesures prises par le ministre du Patrimoine canadien comme le dit l'article 43, et que cela met fin à l'obligation imposée par l'article 41.

Je ne veux pas dire que c'est cela qui doit se produire ou qu'un tribunal ne pourrait pas trouver le moyen de contourner cela. Cela me semble par contre la façon la plus évidente de répondre à la partie VII.

Le sénateur Joyal: Je n'en suis pas si sûr. L'objectif énoncé à l'article 41 est général en ce sens qu'il invite le gouvernement à ne rien faire qui puisse nuire à la communauté. Moi, je présenterais les choses de façon inverse. L'article 43 dit: «le ministre prend». En d'autres termes, le ministre doit prendre l'initiative d'une façon ou d'une autre.

Nous nous entendons tous pour dire que si la ministre du Patrimoine canadien dépense un dollar de son budget annuel pour aider les minorités officielles au Canada, une contestation pourrait fort bien être soumise aux tribunaux.

L'article 41 est beaucoup plus général. Pour vous illustrer la chose, je vous dirais qu'à mon humble avis, lorsque le gouvernement fédéral a restructuré ses services pour réduire son déficit — comme il l'a fait depuis huit ou neuf ans — il a lésé les minorités. Il a nui à l'usage de l'anglais dans le cas des minorités anglophones au Québec et nui à l'usage du français dans le cas des minorités francophones hors Québec.

Récemment encore, la présidente du Conseil du Trésor a déclaré que certaines erreurs avaient été commises à cette occasion parce qu'on avait réduit les budgets tous azimuts sans penser à mesurer l'impact que cela aurait. Le gouvernement n'avait pas conscience que ses initiatives qui étaient excellentes du point de vue budgétaire n'étaient pas bonnes pour ce qui est du soutien à donner aux communautés. Elle a dit que cela ne se reproduirait pas.

Mme Sullivan: Je conviens avec vous que l'article 41 pourrait fort bien être utilisé pour contester une mesure gouvernementale. Mais là où j'ai d'énormes doutes, c'est que ce serait la source qui imposerait au gouvernement l'obligation de prendre une mesure. Si le gouvernement a fait quelque chose qui a porté préjudice aux minorités, je n'aurais pas autant de mal à dire comme vous qu'un tribunal pourrait l'imposer.

J'avais pensé que nous parlerions de mesures positives. Je doute fort que l'article 41 puisse forcer une ordonnance de mandamus par opposition à l'invalidation d'une mesure prise par le gouvernement qui contreviendrait à l'article 41.

Le vice-président: Nous avons sans doute trois possibilités. Nous pourrions laisser l'article 41 en l'état. Nous pourrions le modifier comme le proposent le sénateur Gauthier et certains d'entre vous. Monsieur Magnet, vous nous avez proposé d'autres amendements possibles à l'article 41. Nous pourrions nous adresser aux tribunaux.

However, I agree with Professor Sullivan that it is probably easier to amend 41. It may be much faster and less expensive than going to the Supreme Court. However, we have to do something.

I am always surprised when we use in French the word "s'engage" for the "péréquation" in section 36 of the Constitution Act of 1982. We spend billions of dollars on this. Apparently, it is not a problem. There is no doubt in my mind that the Official Languages Act is a quasi-constitutional statute. However, the act uses the same word: "s'engage."

If we follow the meaning of words, we must come to the same conclusion. There is some obligation in section 41. It is true that it is very general, but because it is general does not mean that it is not mandatory.

[Translation]

Mr. LePage: A court would read Part VII in its entirety. It would not read section 41 in isolation. It would base itself on decisions handed down since 1986, that contain broader and more liberal rulings. Now they look at the objectives and the historical basis, that is the confederative pact which states that the principle that underlies the Constitution is the protection of minorities. This is a principle of interpretation which would mean that the Supreme Court of Canada would rule that this is an obligation, that it is binding, were it called upon to do so. That is what I believe after having read all these decisions. However, we still have a long row to hoe before we get to that point. There are problems. The law is not clear. As someone who must represent members of the community, I am asking the politicians to clarify the document.

I agree with Professor Grey that there will always be instances where we have to get clarification from the courts. This is a living organism. We have to let it live. However, I believe that Senator Gauthier is on the right track when he proposes that this section be amended to have it state clearly what is necessary to help the public. The law exists to help the public, not lawyers.

However, amendments should not stop at section 41. I do not like the words "considers appropriate" in section 43. It is so discretionary that if the government spends a dollar, the court could say that this is sufficient. This discretion must be somehow circumscribed. That is why I support the amendments proposed by Professor Magnet.

Mr. Braën: The purpose of section 36 of the Charter was to give a constitutional basis to the equalization payment rule. In my opinion, the commitment referred to in section 41 is of a different kind. The principle of the equality of the two languages — status and privileges — the principle of progression toward this equality is written into the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Section 41 must be interpreted in terms of these provisions. If it exists, it is because in practical terms, we have not achieved equality. We have observed inequalities. This is why we are asking the government to move forward.

Par contre, tout comme Mme Sullivan, je pense qu'il est probablement plus facile de modifier l'article 41. Ce serait sans doute plus rapide et moins coûteux qu'un renvoi à la Cour suprême. Mais en tout état de cause, nous devons faire quelque chose.

Je suis toujours étonné lorsque nous utilisons en français le terme «s'engage» pour parler de la «péréquation» à l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous dépensons des milliards de dollars de cette façon. Et de toute évidence, cela ne pose pas problème. À mon avis, il est incontestable que la Loi sur les langues officielles a un caractère quasi constitutionnel. Toutefois, cette Loi utilise le même terme: «s'engage».

Si nous nous en tenons à la signification des termes, nous devons arriver à la même conclusion. L'article 41 confère une certaine obligation. Certes, cette obligation est très générale, mais ce n'est pas parce qu'elle est générale qu'elle n'est pas exécutoire.

[Français]

M. LePage: Un tribunal lirait toute la partie VII. Il ne lirait pas l'article 41 isolément. Il se baserait sur les décisions rendues depuis 1986, où on constate des décisions plus larges et libérales. On regarde maintenant les objectifs et le fondement historique, soit le pacte confédératif qui dit que le principe qui sous-tend la Constitution, c'est la protection des minorités. C'est un principe d'interprétation qui ferait en sorte que la Cour suprême du Canada dirait, éventuellement, que c'est une obligation, que c'est exécutoire. C'est ce que je crois, après avoir lu tous ces arrêts. Cependant, il y a un chemin à parcourir pour y arriver. Il y a des problèmes. Ce n'est pas clair. En tant que personne qui doit représenter les membres de la communauté, je demande aux politiciens de clarifier le document.

Je suis d'accord avec le professeur Grey qu'il y aura toujours des occasions où il faudra aller devant les tribunaux pour clarifier. C'est un arbre vivant. Il faut le laisser vivre. Cependant, je crois que le sénateur Gauthier est sur la bonne voie en proposant de modifier cet article pour lui faire dire ce qu'il faut, afin d'aider la population. La loi est là pour aider la population, pas les avocats.

Par contre, il ne faut pas arrêter une modification à l'article 41. Je n'aime aucunement les mots «considers appropriate» à l'article 43. C'est tellement discrétionnaire que si le gouvernement dépense un dollar, la cour dirait peut-être que c'est suffisant. Il faut encadrer cette discrétion. C'est pourquoi j'appuie les amendements proposés par le professeur Magnet.

M. Braën: L'article 36 de la Charte visait à donner une assise constitutionnelle à la règle de la péréquation. À mon avis, l'engagement de l'article 41 est d'une autre nature. Le principe de l'égalité des deux langues — statuts et privilèges —, le principe de la progression vers cette égalité est inscrit dans la Charte canadienne des droits et libertés. L'article 41 doit être interprété en rapport avec ces dispositions. S'il existe, c'est parce que, concrètement, on en n'est pas rendu à l'égalité. On constate des inégalités. C'est pour cette raison qu'on demande au gouvernement d'aller de l'avant.

For instance, you were talking about the quasi-constitutional nature of these provisions. According to section 88 of the act, what we find in Parts I, II, III, IV and V of the act supercede any other provision of any federal legislation. Section 41 was omitted. Part VII was omitted, and so forth. There may be something that results from that.

Regardless, I maintain that section 41 states an obligation to act. But even from a legal standpoint, if this obligation to act is recognized by a court, it will not go so far as to issue an order of mandamus. As Professor Grey stated earlier, a court will deem that it is not up to it to decide on the measures that must be taken in order to promote the equality of the two languages. The game will be a long one if the ball is being tossed between a government that does not want to do anything on the one hand and a court that says that it is not up to it but rather up to the government to do something.

The Vice-Chairman: What you are saying is true, but a court of justice cannot replace Parliament. It is not up to the court to say how large an equalization payment should be or what should be done regarding section 41. However, the court can say: "The legislator made a commitment." The rest goes back to the political arena, but at least the court can decide that it is executory.

Mr. Braën: Yes, but we will be no further advanced. In terms of concrete measures to be adopted, it is not the role of the court to substitute itself for the executive. As Judge Blais stated, under section 18(1) it is possible to intervene and control government discretion, but solely with regards to legality or illegality. Here again, the court will not substitute its own opinion about something such as whether or not some cutback which may have harmed linguistic minorities is a good or bad idea. It is not up to the court to do that. It only controls legality.

The Vice-Chairman: Let me get back to the first point. This does not give the court the power to legislate instead of Parliament; that is true. But at least, it tells Parliament: "You must take action, you must do something." Then it goes back to the political arena.

Senator Joyal: Mr. Braën, you must admit there is a nuance here in what you are saying. In Ontario and in Prince Edward Island, in the case of the Penetanguishene School amongst others, the court has already ruled that the decision of the Ontario finance minister to not include in his budget an expenditure for the construction of a school was not acceptable. That school had been deemed necessary and met the condition of a sufficient number of parents — the expression that Senator Gauthier uses — despite the fact that the Ontario government had a popular mandate to improve public finances, therefore a "democratic mandate" to take specific action, it could not defer the budgetary expense of building the school. The Supreme Court reiterated similar principles in the case of Prince Edward Island. There is a subtle difference here in the sense that the court was not substituting itself for the government of the day, be it provincial

Par exemple, vous parliez du caractère quasi constitutionnel. Selon l'article 88 de la loi, ce qu'on retrouve aux parties I, II, III, IV et V de la loi, cela a priorité sur toute autre disposition d'un texte législatif fédéral. On a omis l'article 41. On a omis la partie VII et ainsi de suite. Il y a peut-être quelque chose qui peut découler de cela.

Quoi qu'il en soit, je considère que l'article 41 énonce une obligation d'agir. Mais, même si au plan juridique cette obligation d'agir est reconnue par un tribunal, elle n'ira pas jusqu'à l'émission d'une ordonnance de mandamus. Comme le professeur Grey le disait plus tôt, une cour de justice va considérer qu'il ne lui revient pas la tâche de décider des mesures qui devront être prises dans le but de promouvoir l'égalité des deux langues. On risque de jouer une partie de balle assez longue entre, d'une part, le gouvernement qui ne veut rien faire, et d'autre part, le tribunal qui dit que ce n'est pas lui, mais plutôt le gouvernement, qui doit faire quelque chose.

Le vice-président: Ce que vous dites est exact, mais une cour de justice ne prend pas la place du Parlement. Ce n'est pas à la cour de dire combien il faut payer en péréquation ou ce qu'il faut faire au sujet de l'article 41. Cependant, la cour peut dire: «Le législateur s'est engagé.» Le reste retourne dans l'arène politique, mais la cour peut au moins déclarer que c'est exécutoire.

M. Braën: Oui, mais on ne sera pas plus avancé. En termes de mesures concrètes à adopter, ce n'est pas le rôle d'un tribunal de se substituer à l'exécutif. Comme le juge Blais le disait, il y a possibilité, en vertu de l'article 18(1), d'intervenir et de contrôler la discrétion gouvernementale, mais uniquement sous l'aspect de la légalité ou de l'illégalité. Là encore, la cour ne substituera pas son opinion à savoir si, par exemple, telle coupure, qui a été faite et qui a cherché noise aux minorités linguistiques, est bonne ou pas. Ce n'est pas à la cour de faire cela. Elle ne contrôle que la légalité.

Le vice-président: Je reviens au premier point. Cela ne donne pas à la cour le pouvoir de légiférer à la place du Parlement, c'est vrai. Mais au moins, cela dit au Parlement: «Vous devez agir, vous devez faire quelque chose.» Ensuite, cela retourne dans l'arène politique.

Le sénateur Joyal: Monsieur Braën, il y a tout de même une nuance à apporter à ce que vous dites. La cour a déjà statué, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, entre autre dans le cas de l'école Penetanguishene, que la décision du ministre des Finances de l'Ontario de ne pas porter à son budget une dépense pour la construction d'une école qui avait été estimée nécessaire et qui rencontrait la condition d'un nombre suffisant de parents — l'expression que le sénateur Gauthier utilise — malgré le fait que le gouvernement de l'Ontario avait un mandat populaire basé sur l'assainissement des finances publiques, donc un «mandat démocratique» de poser des gestes précis, qu'il ne pouvait pas reporter la dépense budgétaire de la construction de l'école. La Cour suprême a réitéré des principes semblables dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Il a tout de même une nuance à apporter, du fait que la cour ne se substituerait pas au

or federal. It seems to me that a government cannot make decisions that are unfavourable to the protection of language rights.

In a case such as this one, we are quite clearly dealing with a ruling which immediately challenged the language rights of the francophone minority in Penetanguishene or Summerside, on Prince Edward Island.

Mr. Braën: In the area of school-related issues, it is much easier for a court to act in this way. This is really a case of a breach of rights being sanctioned. I do not think that section 41 can lead us to conclude that a francophone from the province of Quebec would have better access to English-language training, et cetera. In terms of sanctioning or upholding rights, it is much easier for a court — as was done under section 23 of the Charter — to give some direction and to indicate whether legislators are responsible for deciding how the management of education should be carried out. It is much easier for the courts to take action after the fact. You are all probably aware of the case which is now before the courts in Nova Scotia, in which a trial judge ordered the Nova Scotia authorities to provide francophone parents and children with French-language education. He went further still. He ordered the provincial authorities to report to him from time to time to allow him to ascertain whether they were indeed complying with his ruling.

This part of the judge's ruling, relating to the implementation of rights — and I say again rights — was appealed and struck down by the Nova Scotia Court of Appeal. This case will undoubtedly go before the Supreme Court of Canada. Under Part VII, do persons under the courts' jurisdiction have rights, or is there merely have an obligation on the part of the government? The two things are quite different.

Senator Joyal: There is one thing that we should understand here. Language rights and education rights are not absolute. They are part and parcel of a community. If the community dies out, rights no longer mean very much. We speak about rights from a theoretical point of view. However, the two areas can be divided.

If we want the institutions that Professor Magnet spoke about earlier to survive, there have to be francophones in certain areas and anglophones in other areas. As soon as a community dies out, rights become a completely theoretical issue.

Senator Grey: Well, I think we could look at a couple of analogies here. The Supreme Court, in the case of homosexuals, has not said exactly what rights Alberta should provide. In the *Brand* case, the court merely stated that: "Alberta may not exclude them from the Charter." More interesting still is that in the *Eldridge* case in British Columbia, the refusal of interpretation services for the hard-of-hearing was struck down. However, the court did not say: "The province must spend such and such an amount on interpretation. The province must have three interpreters in every hospital and one in every health centre."

gouvernement du jour, qu'il soit provincial ou fédéral. Il me semble qu'un gouvernement ne peut pas prendre de décisions qui sont défavorables à la protection des droits linguistiques.

Dans un cas comme celui-là, c'était très clairement une décision qui avait pour effet immédiat de remettre en cause les droits linguistiques de la minorité francophone à Penetanguishene ou à Summerside, à l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Braën: En matière scolaire, c'est plus facile pour un tribunal d'intervenir de la sorte. Il s'agit finalement de sanctionner la violation de droits. Je ne pense pas qu'à la lecture de l'article 41, on puisse en arriver à conclure sur l'existence du droit, par exemple, du petit francophone du Québec, d'avoir un accès meilleur à l'apprentissage de l'anglais et ainsi de suite. Dans un contexte où il s'agit de sanctionner ou de déclarer des droits, c'est plus facile pour un tribunal — on l'a fait dans le cadre de l'article 23 de la Charte — de donner une direction, d'indiquer s'il revient au législateur de prévoir comment doit s'exercer la gestion scolaire. C'est plus facile d'intervenir par la suite. Vous êtes probablement au courant d'une cause qui est maintenant devant les tribunaux de la Nouvelle-Écosse, où un juge de première instance a ordonné aux autorités de la Nouvelle-Écosse de procéder d'une telle façon pour que des parents et des enfants francophones puissent accéder à l'instruction en français. Il a même été plus loin. Il a dit aux autorités provinciales : «Vous viendrez me voir de temps à autre et je verrai si vous mettez en oeuvre mon ordonnance.»

Cette partie du jugement qui vise la mise en oeuvre de droits, et j'insiste, de droits, a été portée en appel et infirmée par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Cela va sûrement aller en Cour suprême du Canada. Dans la partie VII actuelle, peut-on y voir des droits en faveur des justiciables ou seulement une obligation à la charge du gouvernement? C'est tout de même différent.

Le sénateur Joyal: Il y a tout de même une chose qu'il faut comprendre. Les droits linguistiques et les droits scolaires n'existent pas dans l'absolu. Ils s'incarnent dans une communauté. Si la communauté meurt, les droits ne veulent plus rien dire. On parle de droits théoriques. L'un et l'autre ne sont pas indissociables.

Si on veut que les institutions dont le professeur Magnet a parlé tout à l'heure vivent, il faut qu'il y ait des gens qui parlent le français quelque part et des gens qui parlent l'anglais quelque part. À partir du moment où la communauté n'a plus les conditions essentielles de survie, les droits deviennent absolument théoriques.

M. Grey: On pourrait se servir de certaines analogies. La Cour suprême, dans le cas des homosexuels, n'a pas dit exactement quels droits l'Alberta doit donner. Elle a dit: «Vous ne pouvez pas les exclure de la Charte des droits», dans *Brand*. Ce qui est peut-être encore plus intéressant, c'est que dans la cause *Eldridge* en Colombie-Britannique, on a cassé le refus de donner des interprètes aux personnes sourdes, mais on n'a pas dit: «Vous devez dépenser tel ou tel montant pour les interprètes. Vous devez avoir trois interprètes dans chaque hôpital et un dans chaque centre hospitalier.» On a tout simplement dit: «Votre politique

The court merely stated: "The province's policy of not providing interpretation services is illegal." The British Columbia government was obliged to take the necessary steps to comply with a Supreme Court ruling. The same situation applies here. The courts will not say: "Spend \$1.2 million." It will merely say: "What was provided was completely inadequate."

The Vice-Chairman: We have been looking at this issue for two hours now and I think that we have looked at every angle of it. I would just like to thank our witnesses. We had a very interesting and very useful meeting.

The committee adjourned.

d'exclusion d'interprètes est illégale.» Le gouvernement de la Colombie-Britannique a dû prendre des mesures nécessaires suite à un jugement de la Cour suprême. C'est la même chose ici. On ne dira pas: «Dépensez 1,2 millions de dollars.» On dira: «Ce que vous avez fait est nettement inadéquat.»

Le vice-président: Cela fait déjà deux heures que nous discutons de cette question et je crois que nous en avons fait le tour. Je désire remercier nos témoins. Cela a été très intéressant et, surtout, très utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

As a panel:

As individuals:

Mr. Joseph Magnet, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Mr. Julius Grey, Associate Professor, McGill University;

Mr. André Braën, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Ms Ruth Sullivan, Professor, Law Faculty, University of Ottawa;

Mr. Roger Lepage, Lawyer, Balfour Moss.

TÉMOINS:

En table ronde:

À titre personnel:

M. Joseph Magnet, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

M. Julius Grey, professeur associé, Université McGill;

M. André Braën, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

Mme Ruth Sullivan, professeure, Faculté de droit, Université d'Ottawa;

M. Roger Lepage, avocat, Balfour Moss.

A1
K24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 14, 2002 (*in camera*)
Wednesday, March 20, 2002
Thursday, March 21, 2002

Le jeudi 14 mars 2002 (à huis clos)
Le mercredi 20 mars 2002
Le jeudi 21 mars 2002

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Meeting on:
Future Business of the Committee (*in camera*)

Réunion concernant:
Travaux futurs du comité (à huis clos)

First and second meetings on:
Bill C-30, An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts

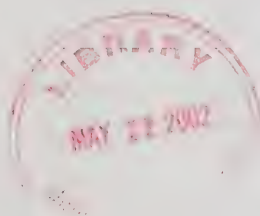
Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-30, Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence

INCLUDING:
THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-30)

Y COMPRIS:
LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-30)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Christensen	Pearson
Fairbairn, P.C.	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Maheu (*March 14, 2002*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Biron (*March 20, 2002*).

The name of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 21, 2002*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Cools (*March 21, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Christensen	Pearson
Fairbairn, c.p.	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Maheu (*le 14 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 20 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 21 mars 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 21 mars 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 12, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Pearson, for the second reading of Bill C-30, An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 12 mars 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Pearson, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-30, Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 14, 2002
(47)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Biron, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Moore, Pearson and Rivest (9).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

The committee proceeded to consider future business of the committee.

After debate, it was agreed, — That the committee proceed to do a special study on the implementation of statutory review provisions and that the Chair present the following motion in the Senate:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on the implementation of statutory review provisions contained in selected legislation relating to legal and constitutional matters;

That the papers and evidence received and taken during the examination of such legislation during previous Parliaments, and reports thereon, be referred to the committee;

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 20, 2003.

At 11:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday March 20, 2002
(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:05 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, Rivest and Taylor (10).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 14 mars 2002
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 50 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Biron, Bryden, Cools, Joyal, c.p., Moore, Pearson et Rivest (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Est présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Le comité poursuit l'examen de ses activités futures.

Après délibération, il est convenu — Que le comité entreprendra une étude spéciale sur la mise en oeuvre des dispositions d'examen réglementaires et que le président présentera la motion suivante au Sénat:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner et à faire rapport de la mise en oeuvre des dispositions d'examen réglementaire que renferment certaines lois se rapportant aux affaires juridiques et constitutionnelles;

Que les documents et preuves reçus et acceptés pendant l'examen de ces lois au cours de législatures antérieures, et les rapports connexes, soient remis au comité;

Que le comité remette son rapport final au Sénat au plus tard le 20 décembre 2003.

À 11 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2002
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 05 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson, Rivest et Taylor (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Robin MacKay, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 12, 2002, the committee proceeded to study Bill C-30, An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ms Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy;

Ms Adair Crosby, Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy;

Ms Adèle Berthiaume, Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy.

Ms Bellis made an opening statement, and together with Ms Crosby and Ms Berthiaume, answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday March 21, 2002
(49)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:47 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Christensen, Fairbairn, P.C., Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson and Rivest (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Robin MacKay, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 12, 2002, the committee proceeded to study Bill C-30, An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to

Est présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 12 mars 2002, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-30, Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mme Judith Bellis, avocate générale et directrice, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs;

Mme Adair Crosby, conseillère juridique, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs;

Mme Adèle Berthiaume, conseillère juridique, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs.

Mme Bellis fait une déclaration et, avec Mme Crosby et Mme Berthiaume, répond aux questions.

À 17 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2002
(49)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 47 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Christensen, Fairbairn, c.p., Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Rivest (10).

Sont présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Robin MacKay, attachés de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 12 mars 2002, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-30, Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la Cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur

amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 30, March 20, 2002.*)

WITNESS:

From the Department of Justice:

Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy.

The witness was asked to approach the table and answered questions.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-30.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

It was agreed, — That clause 2 carry.

It was agreed, — That clauses 3 and 4 carry.

It was agreed, — That clauses 5 to 7 carry.

It was agreed, — That clauses 8 and 9 carry.

It was agreed, — That clauses 10 and 11 carry.

It was agreed, — That clause 12 carry.

It was agreed, — That clauses 13 to 58 carry.

It was agreed, — That clauses 59 to 81 carry.

It was agreed, — That clauses 82 to 111 carry.

It was agreed, — That clauses 112 to 184 carry.

It was agreed, — That clauses 185 to 192 carry.

It was agreed, — That clauses 193 to 198 carry.

It was agreed, — That clause 199 carry.

It was agreed, — That the Schedule carry.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — That this bill be adopted without amendment.

It was agreed, — That the Chair report this bill, without amendment, at the next sitting of the Senate.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 30 du 20 mars 2002.*)

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

Judith Bellis, avocate générale et directrice, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs.

La témoin est invitée à s'approcher de la table et à répondre aux questions.

Il est convenu — Que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-30.

Il est convenu — Que le titre est reporté.

Il est convenu — Que l'article 1 est reporté.

Il est convenu — Que l'article 2 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 3 et 4 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 5 à 7 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 8 et 9 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 10 et 11 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 12 est adopté.

Il est convenu — Que les articles 13 à 58 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 59 à 81 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 82 à 111 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 112 à 184 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 185 à 192 sont adoptés.

Il est convenu — Que les articles 193 à 198 sont adoptés.

Il est convenu — Que l'article 199 est adopté.

Il est convenu — Que l'annexe est adoptée.

Il est convenu — Que l'article 1 est adopté.

Il est convenu — Que le titre est adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi est adopté sans modification.

Il est convenu — Que la présidente présente ce projet de loi, sans modification, à la prochaine séance du Sénat.

À 10 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-30, *An Act to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts*, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 12, 2002, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-30, *Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 12 mars 2002, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 20, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-30, to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before we hear from the witnesses, I should like to inform honourable senators that the group of young people we have with us today is from the Forum for Young Canadians. Welcome to our committee.

I wish to inform our guests that we are meeting in an historic room. This room was redesigned and built specifically for the first meeting of the G7 summit countries. One of the first participants in the G7 group of countries was of course Canada, the host country, as well as Great Britain, when Margaret Thatcher was the Prime Minister. You are in an historic room that is exactly as it was when that first summit meeting was held.

Our witnesses are from the Department of Justice. They are here to give us a presentation as to why we should pass this bill immediately.

[*Translation*]

Ms Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Department of Justice: Madam Chairperson, I propose to provide a brief overview of the main elements of the bill. My colleagues and I will then make every effort to answer any questions that committee members may have with respect to what, as you can see, is very technical legislation.

[*English*]

At second reading, Senator Bryden mentioned the principal objective of Bill C-30, which is to improve the efficiency and effectiveness of the administration of the Federal Court of Canada and Tax Court of Canada through structural modifications to those courts.

By way of background, honourable senators, Bill C-30 is not intended to alter the current jurisdiction of either the Federal Court or the Tax Court; rather, the focus is on opportunities for administrative improvement, many of which were identified by the Auditor General for Canada in his 1997 report on the Federal Court and Tax Court of Canada.

Also by way of background, I should advise the committee that the administrative improvements in Bill C-30 have been developed in close consultation with all the affected courts. The courts were actively involved, not only to respect their necessary

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-30, Loi portant sur la création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la Cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Avant de passer la parole à nos témoins, chers collègues, il faudrait que vous sachiez que le groupe de jeunes gens avec nous aujourd'hui fait partie du Forum pour jeunes Canadiens. Soyez les bienvenus.

Je signale à nos visiteurs que la salle dans laquelle nous nous trouvons a un caractère historique. Elle a été réaménagée spécialement pour le premier sommet des pays du G-7. Parmi les premiers pays membres du G-7, il y avait bien sûr le Canada, alors pays hôte, de même que la Grande-Bretagne, dont Margaret Thatcher était première ministre à l'époque. La salle a exactement la même apparence que lors de ce premier sommet.

Nous recevons aujourd'hui des témoins du ministère de la Justice qui nous expliqueront pourquoi nous devrions adopter ce projet de loi immédiatement.

[*Français*]

Mme Judith Bellis, avocate générale et directrice, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs, ministère de la Justice: Madame la présidente, je me propose de présenter un bref aperçu des principaux éléments du projet de loi C-30. Mes collègues et moi essaierons ensuite de répondre à vos questions. Il s'agit d'un projet de loi passablement technique.

[*Traduction*]

À la deuxième lecture, le sénateur Bryden a parlé du principal objectif du projet de loi C-30, à savoir améliorer l'efficacité de l'administration de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt par des modifications à leurs structures.

Pour vous mettre en contexte, je précise que le projet de loi C-30 n'a pas pour objet de modifier les pouvoirs actuels de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt, mais plutôt d'en améliorer l'administration par diverses mesures, dont bon nombre ont été proposées par le vérificateur général du Canada dans son rapport de 1997.

De plus, j'ajouterais que les améliorations administratives proposées dans le projet de loi C-30 ont été conçues en consultation continue avec toutes les cours concernées. Celles-ci ont été invitées à prendre une part active au processus non

independence, but also to ensure that the public continues to be well served and to receive the high quality of justice that we have come to expect from these courts.

The bill has three main elements: first, the creation of a new body, called the Courts Administration Service, which would consolidate the current administrative services of the Federal Court and Tax Court; second, the separation of the existing trial and appeal divisions of the Federal Court of Canada into two distinct courts managed separately by two chief justices; third, the conferral of superior court status on the Tax Court.

I will describe the main aspects of these three elements. The proposed Courts Administration Service would provide administrative support to the Federal Court, the Federal Court of Appeal, the Tax Court, and the Court Martial Appeals Court. This would include common management of facilities, registries and related real properties, such as libraries and case-related information systems, and common corporate services such as finance, human resources, material, information, technology, related management systems.

A chief administrator who would be a senior, experienced official appointed by the Governor in Council would head the new service. The chief administrator would be the chief executive officer of the service, with overall management responsibility and administrative authority. The chief administrator would be accountable to Parliament through an annual report and would appear before parliamentary committees to answer questions on the administration of these courts.

As honourable senators are no doubt aware, the Constitution established that court administration is an area of shared responsibility between the government and the judiciary. The principle of judicial independence requires that the judiciary retain control over matters touching on the judicial function.

Bill C-30 recognizes this constitutional imperative in a number of ways. First, as honourable senators will see in clause 8, the authority and responsibilities of the chief justices are specifically enumerated. The bill also expressly provides that the chief administrator must consult the chief justices when making decisions concerning the establishment and the operation of registries and when preparing budgetary submissions.

These proposals contemplate a strong collaborative partnership between the chief administrator and the chief justices in the administration of the courts. They also recognize that there may be occasional disagreements between a chief justice and the chief administrator regarding an aspect of Courts Administration and a definitive decision is needed.

The bill provides that in such cases the chief justice may give the chief administrator a written and binding direction. The chief administrator, in turn, can rely on such a written direction in fulfilling her responsibility to account for all aspects of courts

seulement par respect pour leur indépendance essentielle, mais aussi pour veiller à ce que le public continue de bénéficier de l'excellent service et de la qualité de justice auxquels il est en droit de s'attendre de ces tribunaux.

Le projet de loi à l'étude comporte trois grands volets: premièrement, la création d'un nouvel organe, soit d'un service administratif des tribunaux judiciaires, qui regrouperait les services administratifs actuels de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt; deuxièmement, la transformation de la Section de première instance et de la Cour d'appel de la Cour fédérale en deux cours distinctes ayant chacune son propre juge en chef; troisièmement, l'attribution d'un statut de cour supérieure à la Cour canadienne de l'impôt.

Je vais vous décrire les principaux aspects de ces trois volets. Le service administratif des tribunaux judiciaires proposé fournirait un soutien administratif à la Cour fédérale, à la Cour d'appel fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt et à la Cour d'appel de la Cour martiale. Ainsi, ces tribunaux joueraient d'une gestion commune de leurs établissements, de leurs greffes et de leurs biens immobiliers connexes, dont les bibliothèques et les systèmes d'information sur les dossiers, et de divers services de gestion communs comme les finances, les ressources humaines, le matériel, les services d'information et le soutien technique.

Le nouveau service serait dirigé par un administrateur en chef expérimenté nommé par le gouverneur en conseil. L'administrateur en chef en serait le premier responsable. Il s'occuperait de la gestion générale du service et exercerait le pouvoir administratif qui s'y rattache. Il rendrait compte au Parlement par voie d'un rapport annuel et comparaitrait devant les comités parlementaires pour répondre aux questions sur l'administration de ces tribunaux.

Comme vous le savez sans doute, la Constitution dicte que l'administration de tribunaux relève à la fois du gouvernement et de la magistrature. Selon le principe d'indépendance judiciaire, la magistrature demeure la principale autorité quant aux questions touchant les fonctions judiciaires.

Le projet de loi C-30 reconnaît cet impératif constitutionnel de nombreuses façons. D'abord, comme vous le constaterez, honorables sénateurs, l'article 8 énumère les pouvoirs et les responsabilités précises des juges en chef. De plus, le projet de loi dicte expressément que l'administrateur en chef doit consulter les juges en chef avant de décider d'établir des greffes pour les tribunaux ou de préparer des budgets.

Ces propositions favorisent un fort partenariat entre l'administrateur en chef et les juges en chef pour l'administration des tribunaux. Elles tiennent compte aussi du fait qu'un juge en chef et l'administrateur en chef peuvent parfois ne pas s'entendre sur certains aspects de l'administration des tribunaux et qu'une décision définitive doit alors être prise.

Ainsi, le projet de loi autorise le juge en chef à donner par écrit des instructions à l'administrateur en chef, qui est alors tenu de s'y conformer. Pour sa part, l'administrateur en chef peut faire état de ces instructions écrites pour répondre de l'un ou l'autre des aspects de l'administration des tribunaux devant les comités

administration before parliamentary committees. She could also publish any direction in the annual report to Parliament. I have indicated that that is one of the statutory requirements.

Honourable senators, one of the reasons this bill is so long is that the establishment of the proposed Courts Administration Service of the Federal Court and Tax Court results in many essentially technical consequential amendments.

[Translation]

The second main element of this bill is the formal separation of the current Federal Court Trial Division and the Federal Court of Appeal. The objective of this reform is to clarify the respective roles of the Chief Justices of the trial court and court of appeal, in order to ensure the most efficient judicial management of each court.

[English]

At present, the chief justice of the Federal Court of Canada is responsible for the overall management of both the trial division and the Court of Appeal. The bill would create two separate courts. The current chief justice would continue to be responsible for the management of the Court of Appeal but would have no further responsibility for management of the trial court. The current associate chief justice would become the chief justice of the trial court with overall management responsibility of that court. I would note for senators that this structure, as you are probably aware, is the norm for most of the provincial superior courts.

The separation of the trial and appeal courts would also result in a number of technical changes, mostly related to the titles of the courts and the judges, including redistribution of judges drawn from the Quebec bar between the two newly created courts.

There would also need to be changes in the overall composition of the Federal Court Rules Committee. The chief administrator would become a member of the committee and membership would increase in order to ensure the necessary judicial majority. The chief justice of the Court of Appeal would continue to designate the chair of the committee and the chief justice would continue to designate non-judicial members.

The last main element of the bill would confer superior court status on the Tax Court of Canada. This change is intended to provide a sound basis for the effective collaboration between four courts that would be served by the proposed Courts Administration Service. In essence, it allows all four courts to deal with each other and with the chief administrator as equal partners in this new courts administration model. This change in status would not result in additional cost, since judges of the Tax Court of Canada already receive the same salaries and benefits as superior court judges and the judges of the Federal Court of Canada.

parlementaires. Il peut également publier toutes ces instructions dans le rapport annuel qu'il est tenu, comme je l'ai dit tout à l'heure, de présenter au Parlement.

Honorables sénateurs, l'une des raisons pour lesquelles ce projet de loi est si long est que l'établissement du service d'administration des tribunaux judiciaires proposé pour la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt nécessite beaucoup de modifications corrélatives de forme.

[Français]

Le deuxième élément du projet de loi sépare officiellement l'actuelle Section de première instance de la Cour d'appel fédérale. L'objet de ce changement est de clarifier les rôles respectifs de juge en chef de première instance et de juge de la Cour d'appel, dans le but d'assurer une gestion judiciaire aussi efficace que possible pour chacun des tribunaux.

[Traduction]

À l'heure actuelle, le juge en chef de la Cour fédérale du Canada est chargé de la gestion générale de la Section de première instance et de la Section d'appel. Ce projet de loi créerait deux tribunaux distincts. Le juge en chef actuel continuerait d'assurer la gestion de la Cour d'appel, mais il ne s'occuperait plus de la gestion de la Section de première instance. C'est l'actuel juge en chef adjoint qui remplirait cette fonction pour la Section de première instance et deviendrait juge en chef. Je souligne que cette structure, comme vous le savez probablement, est la norme de la plupart des cours supérieures provinciales.

La séparation de la Section de première instance et de la Cour d'appel nécessitera beaucoup de modifications de forme, dont la plupart concernent les titres des tribunaux et des juges et la redistribution des juges du Barreau du Québec entre les deux nouveaux tribunaux.

Il faudrait également changer la composition du Comité des règles de la Cour fédérale. L'administrateur en chef serait membre du comité, dont le nombre de membres augmenterait pour assurer la majorité de juges requise. Le juge en chef de la Cour d'appel continuerait de nommer le président du comité, et le ministre de la Justice, de désigner les membres ne faisant pas partie de la magistrature.

Le dernier grand volet du projet de loi conférerait le statut de cour supérieure à la Cour canadienne de l'impôt. Ce changement a pour but d'établir une base solide à une collaboration efficace entre les quatre tribunaux bénéficiant du service administratif des tribunaux judiciaires. En gros, cela permettrait aux quatre tribunaux d'être sur un pied d'égalité dans leurs rapports mutuels et avec l'administrateur en chef dans ce nouveau modèle administratif. Le changement de statut n'entraînerait pas de coûts supplémentaires, puisque les juges de la Cour canadienne de l'impôt reçoivent déjà le même traitement et les mêmes avantages que les juges des cours supérieures et de la Cour fédérale du Canada.

As with the structural changes to the Federal Court of Canada, this proposal is essentially administrative in nature and is not intended to make any substantive change to the current procedures or remedial powers of the tax court.

[Translation]

Most of the other proposed changes to the Tax Court of Canada Act are essentially technical and relate to changes in the new titles of Chief Justice and Associate Chief Justice.

[English]

The bill would also codify certain jurisdiction that the tax court currently exercises at common law with respect to contempt, ex facie, vexatious proceedings and constitutional questions.

That, Madam Chair, is a brief overview of Bill C-30. My colleagues and I would be pleased to respond to specific questions that honourable senators might have.

Senator Beaudoin: I am for the principle of the bill. It is true that it is a technical bill. However, Bill C-30 is related to the third power of the state, the judicial branch. I agree with the idea of having an important officer with good administrative powers, but did you say that he or she would respond to Parliament?

Ms Bellis: It would be in the same fashion that a deputy minister would appear in committee with respect to the Estimates or administration of his department.

Senator Beaudoin: Usually a person who goes before Parliament is appointed for more than five years, for example, the commissioners. Is there a reason for this restriction being for a period of five years?

Ms Bellis: It is true, Senator Beaudoin, that the term for the commissioner's tenure is specified here for five years. It is my understanding that that is a renewable term, that it does not restrict the opportunity for renewal. It is not an outside term. He is not a parliamentary commissioner in the same way as the Information and Privacy Commissioner or the Commissioner of Official Languages. A five-year term was chosen as appropriate.

Senator Beaudoin: Take, for example the Department of Justice. The deputy minister is at the top. That is not a five-year appointment; he or she is appointed for many years. I do not have any problem with that. That is an Order in Council.

Ms Bellis: It is an Order in Council in the same way as this.

Senator Beaudoin: However, it is not a mandate, it is an appointment to the public service.

Ms Bellis: It is not a public service appointment; it is an Order-in-Council appointment in the same way that an appointment is made to a tribunal or to other office. Deputy ministers are the one

Tout comme pour les changements structurels proposés à la Cour fédérale du Canada, cette proposition est de nature essentiellement administrative et n'a pas pour but d'apporter des modifications de fond aux procédures ou aux pouvoirs d'ordonnance actuels de la Cour canadienne de l'impôt.

[Français]

La plupart des autres modifications proposées à la Loi sur la Cour fédérale de l'impôt sont essentiellement techniques et introduisent les nouveaux titres de juge en chef et de juge en chef adjoint.

[Traduction]

Le projet de loi à l'étude codifie également certains pouvoirs que la Cour canadienne de l'impôt exerce déjà en vertu de la common law en ce qui concerne les outrages ex facie, les instances vexatoires et les questions constitutionnelles.

Voilà, madame la présidente, un bref aperçu du projet de loi C-30. Mes collègues et moi serons heureux de répondre aux questions.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec l'idée de ce projet de loi. Il est vrai que c'est un projet de loi technique. Cependant, il concerne un des trois pouvoirs de l'État, soit la magistrature. Je suis d'accord avec l'idée de doter une personne de pouvoirs administratifs importants, mais avez-vous dit qu'il ou elle devrait en faire rapport au Parlement?

Mme Bellis: Cela ressemblerait à la situation des sous-ministres, qui doivent répondre du budget ou de l'administration de leur ministère devant un comité.

Le sénateur Beaudoin: Habituellement, une personne devant répondre au Parlement est nommée pour plus de cinq ans. Pensons aux commissaires. Y a-t-il une raison de limiter cette nomination à une période de cinq ans?

Mme Bellis: Il est vrai, sénateur Beaudoin, que le mandat du commissaire se limite à cinq ans dans ce cas-ci. Je crois savoir toutefois qu'il s'agit d'un mandat renouvelable, que rien n'empêche de le renouveler. Ce n'est pas un mandat externe. L'administrateur en chef n'est pas commissaire parlementaire au même titre que le commissaire à la protection de la vie privée et que la commissaire aux langues officielles. Une durée de cinq ans pour ce mandat semblait appropriée.

Le sénateur Beaudoin: Prenons l'exemple du ministère de la Justice. Le sous-ministre est à la tête du ministère. Il ou elle n'est pas nommé pour cinq ans, mais pour de nombreuses années. Cela ne me pose pas problème. Il ou elle est nommé par le gouverneur en conseil.

Mme Bellis: L'administrateur en chef est aussi nommé par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Beaudoin: Il ne s'agit pas d'un mandat, mais d'une nomination externe.

Mme Bellis: Ce n'est pas une nomination externe, mais bel et bien une nomination par le gouverneur en conseil au même titre que la nomination à un tribunal ou à un autre poste. Les sous-

level within the public service that do hold office at pleasure and are not governed by the Public Service Act, including the security of office.

Senator Beaudoin: With that I cannot agree more.

That person will be appointed to a very important position. There are many judges involved here — 50 perhaps. Of course, that person will have only administrative duties, nothing else.

I want to be sure that this will not raise any problem for the justice system, the third branch of the state. As we say very often in this committee, justice should be done and should be seen to be done. If it were only administrative, I would say that I agree that it should be for a certain period. However, five years does not seem to be *prima facie* adequate. It should be more than that. Will this change at each election or some other time?

Ms Bellis: The tenure of the chief administrator is at pleasure, which means that at any point it is open to the government to —

Senator Beaudoin: It is more than five years.

Senator Grafstein: It is five years.

Ms Bellis: The tenure is at pleasure. He is not appointed on good behaviour.

Senator Beaudoin: We have to look at the terms: Is he appointed at pleasure or is he appointed for a term?

Ms Bellis: He is appointed at pleasure for a term of up to five years. There would be an outside time frame for the original Order in Council. It could be renewed.

Senator Moore: Maximum five years.

Senator Beaudoin: *Prima facie*, I think that is a bit short. That means that there may be a change every five years, or perhaps less than that. I agree with the term "at pleasure." I have no problem with that.

However, why is the term restricted to five years?

Ms Bellis: The choice of five years was because it was similar to other offices, orders and appointments. The more important point is that the tenure of the chief administrator does contemplate, even if he is appointed for up to five years, that he could be removed at pleasure by the government. The five years —

Senator Pearson: Or renewed.

Ms Bellis: Exactly.

Senator Beaudoin: It is not the term "at pleasure" that is the problem, it is the term "up to five years."

ministres sont les seuls membres de l'appareil gouvernemental à être nommés à titre amovible. Ils ne sont pas soumis à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et n'ont donc pas de sécurité d'emploi.

Le sénateur Beaudoin: Sur ce point, je suis tout à fait d'accord avec vous.

Cette personne sera nommée à un poste très important. Beaucoup de juges, cinquante peut-être, sont touchés par cette mesure. Bien sûr, la personne nommée n'aura que des fonctions administratives, rien d'autre.

Je veux être sûr que cela ne créera pas de problème dans le système judiciaire, le troisième pouvoir de l'État. Comme on se plaît souvent à le dire au sein de notre comité, il faut que justice soit rendue et qu'il soit évident qu'elle est rendue. Si les responsabilités n'étaient qu'administratives, je serais d'accord pour limiter la durée de nomination. Cependant, de prime abord, cinq ans ne me semblent pas une période adéquate. C'est insuffisant. Changerons-nous d'administrateur à chaque élection ou à une période fixe quelconque?

Mme Bellis: L'administrateur en chef est nommé à titre amovible, ce qui signifie que n'importe quand, le gouvernement peut...

Le sénateur Beaudoin: C'est pour plus de cinq ans alors.

Le sénateur Grafstein: C'est pour cinq ans.

Mme Bellis: C'est une nomination à titre amovible et non à titre inamovible.

Le sénateur Beaudoin: Quelle sorte de nomination est-ce: est-ce une nomination à titre amovible ou à durée fixe?

Mme Bellis: C'est une nomination à titre amovible pour une durée maximale de cinq ans. La première nomination du gouverneur en conseil pourrait être plus longue puisqu'elle peut être renouvelée.

Le sénateur Moore: Pour une durée maximale de cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: De prime abord, je trouve cette durée un peu courte. Cela signifie qu'on pourrait changer d'administrateur tous les cinq ans, peut-être même encore plus souvent. Je suis d'accord pour que la nomination soit à titre amovible. Cela ne me pose pas problème.

Mais pourquoi la nomination est-elle limitée à cinq ans?

Mme Bellis: La durée en a été fixée à cinq ans en s'inspirant d'autres postes, d'autres décrets et d'autres nominations. L'élément le plus important est que si l'administrateur en chef est nommé pour une durée maximale de cinq ans, le gouvernement peut en tout temps mettre fin à sa nomination. Ces cinq ans...

Le sénateur Pearson: Ou son mandat peut être renouvelé.

Mme Bellis: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas l'expression à titre amovible qui est problématique, mais plutôt l'expression pour une durée maximale de cinq ans.

Ms Bellis: I expect, and I can only offer this as an explanation, that the appointment of a chief administrator who had demonstrated an effectiveness in his or her office at the five-year point would be renewed. There is no legal limitation on that.

Given that the objective of this bill is to ensure improved accountability with respect to the administration of the court, while respecting the necessary area of independence of the judiciary, it will be a challenge — I say that politely but with some conviction — for the chief administrator to administer essentially under the direction of four chief justices. In order to ensure that the accountability and the efficiency of the administration continues, the government and the judiciary will want to ensure that the person who holds that office has ongoing and continued capacity to do that.

In the event that he or she is not able to affect the necessary cooperation and collaboration, it would be possible to have someone else come in to assume that role. It is that balance that was being sought by having the “at pleasure.” In terms of the five years, I believe it was contemplated that it would be useful to have a review of those issues every five years on the assumption that because that person had developed the experience, relationship and collaborative capacity, the government would be loath to change that person at the point of renewal.

Senator Beaudoin: That is my only preoccupation. I agree with everything else.

Senator Andreychuk: In the provincial courts with which I was familiar, there was great discussion on the independence of the courts, and the conduct of the administration of the court was one of those issues of independence. Here they are basically at the pleasure of the government. The decisions that came down with respect to the provincial court should also be instructive to federal courts and their independence. Have you taken those into account? I cannot remember all of them. There was one in New Brunswick or Nova Scotia.

Senator Grafstein: P.E.I. Supreme Court.

Senator Andreychuk: That was it. Have you taken those points into account by having someone at the pleasure of government?

Ms Bellis: I can respond to that probably in the most general way. Yes, we have taken that into consideration. As you can imagine, it was a point of primary concern to the chief justices and the judges of the court. The model that we have proposed for the tenure of the chief administrator was one that they agreed struck the balance between their necessary area of judicial control and the need for an administrator who would continue to be effective.

As we pointed out, in the event of a particular disagreement between the administrator and a chief justice on a matter of administration, there is a mechanism that has been provided. That is the binding written direction. It is expected that that would be rarely exercised, for obvious reasons. It is the rare

Mme Bellis: Je suppose, et cela n'est qu'une explication, que la nomination d'un administrateur en chef qui a fait preuve d'efficacité serait reconduite après cette période de cinq ans. Il n'y a aucune restriction d'ordre juridique à ce sujet.

Étant donné que ce projet de loi vise à améliorer la responsabilité en ce qui concerne l'administration des tribunaux tout en respectant le niveau d'indépendance requis par la magistrature, ce sera un défi — et j'affirme cela poliment mais aussi avec une certaine conviction — pour l'administrateur en chef d'exécuter son travail tout en relevant de quatre juges en chef. Afin que la responsabilité et l'efficacité de l'administration soient maintenues, le gouvernement et la magistrature devront faire en sorte que l'administrateur nommé possède les capacités requises.

Si l'administrateur en chef est incapable d'obtenir la coopération et la collaboration nécessaires, il serait alors possible de demander à quelqu'un d'autre d'assumer ce rôle. L'expression à titre amovible permet d'obtenir cet équilibre. En ce qui concerne la durée de cinq ans, je crois qu'on a pensé qu'il serait utile d'effectuer une révision du rendement tous les cinq ans, puisque l'administrateur en chef aurait alors acquis l'expérience et les capacités requises en matière de relations et de collaboration et que le gouvernement hésiterait à changer d'administrateur en chef à la date de renouvellement de son mandat.

Le sénateur Beaudoin: C'est ma seule préoccupation. Je suis d'accord avec tout le reste.

Le sénateur Andreychuk: Dans les tribunaux provinciaux que je connais, on a beaucoup discuté de l'indépendance des tribunaux, et la conduite de l'administration du tribunal était une des questions relatives à l'indépendance. Dans ces tribunaux, les administrateurs demeurent en poste à la discrétion du gouvernement. Les décisions prises en ce qui concerne les tribunaux provinciaux devraient aussi orienter les tribunaux fédéraux et les guider en matière d'indépendance. En avez-vous tenu compte? Je ne peux pas me rappeler de tous les cas, mais il y en avait un au Nouveau-Brunswick ou en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Grafstein: C'est la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Andreychuk: C'est cela. En avez-vous tenu compte et l'administrateur est-il nommé pour une période à la discrétion du gouvernement?

Mme Bellis: Je peux répondre de manière très générale. Oui, nous en avons tenu compte. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est une question qui préoccupe beaucoup les juges en chef et les juges de la cour. Le modèle que nous avons proposé en ce qui a trait au mandat de l'administrateur en chef est un modèle qu'ils ont accepté et qui crée un équilibre entre leur domaine de contrôle judiciaire et la nécessité d'avoir un administrateur pouvant offrir des services efficaces.

Comme nous l'avons souligné, en cas de mésentente entre l'administrateur et un juge en chef à propos d'une question administrative, un mécanisme a été mis en place. Il s'agit d'instructions écrites exécutoires. Pour des raisons évidentes, ces instructions ne devraient être utilisées que rarement. Les

administration that wants to have this kind of an issue in public. I would expect that the chief justices would feel that even more strongly.

If, however, for whatever reason, the wrong choice was made or the chief administrator found himself or herself at a regular impasse with the chief justices, the effectiveness of that administration could clearly suffer. However, the chief administrator held office on good behaviour, you could have a situation that could really undermine the overall effectiveness of the system. I expect it would be a rare case, but it could well be in both the interests of the courts and of the government to find someone else to come into that office to assume those responsibilities.

Senator Bryden: In the clause that appoints the chief administrator, there is provision for a consultation with the chief justice of the courts on the appointment, the reappointment and also on the termination, if that becomes the case. It is my understanding that this was the deal that was cut with the judges, to say, "Yes, we need to be able to get rid of this person but we need to be able to be consulted." It is subclauses 5(1), (2) and (3).

Senator Joyal: Ms Bellis, when you said "they have agreed" and you said that about the judges, which body has agreed?

Ms Bellis: The consultations were directly with the chief justice and associate chief justice of the Federal Court, the chief judge and associate chief judge of the Tax Court, and the chief justice of the Court Martial Appeal Court. They, in turn, had extensive consultations with the members of their court. There were court meetings with respect to the evolution of this initiative. The consultations were undertaken by the former Deputy Minister of Justice, Mr. George Thomson, while subsequent discussions were undertaken by Mr. Morris Rosenberg.

Honourable senators may also be interested to know that the chief justice and associate chief justice of the Federal Court retained Roger Tassé as their constitutional adviser on the initiative. With the advice that he has provided, we were provided with clear written indications that the court would be prepared to support this bill. Those exchanges occurred in meetings as well as in written exchanges between the courts.

Finally, the consultations were in depth. They were very constructive, and were actively involved in the evolution of the model that we have here in Bill C-30.

Senator Joyal: Can we see the letter that was sent to the department agreeing to these proposals?

Ms Bellis: I would not be at liberty to release the letters coming from the judiciary, unless the chief justices were prepared to do that. As there is a necessity for the judiciary to maintain a frank, open and confidential exchange of views with the government in the development of this kind of policy, I expect there would be a reluctance to do that.

administrations qui veulent débattre d'une telle question en public sont plutôt rares et je crois que cela est encore plus vrai pour les juges en chef.

Mais si, pour une raison quelconque, un mauvais choix était fait ou l'administrateur en chef se retrouvait régulièrement en situation d'impasse avec les juges en chef, l'efficacité de cette administration pourrait clairement en souffrir. Toutefois, si l'administrateur en chef était nommé à titre inamovible, on pourrait se retrouver dans une situation qui pourrait vraiment nuire à l'efficacité globale du système. Je crois que cela serait assez rare, mais il pourrait alors être dans l'intérêt des tribunaux et du gouvernement de trouver quelqu'un d'autre pour exercer ces fonctions et assumer ces responsabilités.

Le sénateur Bryden: L'article portant sur la nomination de l'administrateur en chef prévoit une consultation avec le juge en chef des tribunaux au sujet de la nomination, du renouvellement du mandat et même de la cessation des services, s'il y a lieu. Je crois comprendre que c'est l'entente qui a été établie avec les juges, qui veulent pouvoir se défaire d'un administrateur lorsque cela est nécessaire, mais qui veulent aussi être consultés. Ce sont les paragraphes 5(1), (2) et (3).

Le sénateur Joyal: Madame Bellis, lorsque vous dites que les juges ont accepté cette entente, de quel organisme s'agit-il?

Mme Bellis: Les consultations ont été tenues directement avec le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour fédérale, le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour canadienne de l'impôt et le juge en chef de la Cour d'appel de la cour martiale. Ensuite, ces juges ont mené des consultations approfondies avec les membres de leur tribunal, et des réunions en cour ont été organisées sur l'évolution de cette initiative. Ces consultations ont été organisées par l'ancien sous-ministre de la Justice, M. George Thomson, tandis que les discussions subséquentes ont été organisées par M. Morris Rosenberg.

Honorables sénateurs, vous serez peut-être aussi intéressés de savoir que le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour fédérale ont demandé à M. Roger Tassé d'agir en tant que conseiller constitutionnel à propos de cette initiative. Grâce aux conseils fournis par M. Tassé, nous avons pu obtenir des indications claires et écrites précisant que les tribunaux accepteraient d'appuyer ce projet de loi. Ces échanges ont eu lieu au cours de réunions, ainsi que par l'entremise de documents écrits transmis entre les tribunaux.

Finalement, les consultations tenues ont traité du sujet en profondeur. Elles ont été constructives et ont activement contribué à l'évolution du modèle proposé dans le projet de loi C-30.

Le sénateur Joyal: Pouvons-nous voir la lettre qui a été envoyée au ministère dans laquelle les juges acceptent ces propositions?

Mme Bellis: Je ne pourrais pas vous remettre les lettres qui nous ont été adressées par la magistrature, sauf si les juges en chef l'acceptaient. Puisque la communication entre la magistrature et le gouvernement doit demeurer franche, ouverte et confidentielle — au sujet de l'élaboration de ce genre de politique —, je crois que la magistrature hésiterait à l'accepter.

Senator Joyal: Perhaps we can ask Mr. Tassé to attend before the committee as a witness to comment about the constitutional aspect of this bill.

This is a very important defining line of judicial independence, and as you have properly recognized in the Supreme Court of Canada decision of 1997, I quote paragraph 130:

[Translation]

Independence of the judiciary implies not only that a judge should be free from executive or legislative encroachment and from political pressures and entanglements but also that he should be removed from financial or business entanglements likely to affect or rather to seem to affect him in the exercise of his judicial functions.

[English]

They must appear to be remote from any legislative intervention. With the chief administrator being appointed for five years, which I feel is a short period of time, as it is the life of a Parliament according our Constitution, the fact that he or she is removable may create the impression that this person does not benefit from the overall independent status that he or she should have in order to maintain the administration of services outside of political reach.

Ms Bellis: The range of control of the judiciary with respect to courts administration is an important one that must be respected. However, it is not, and *Valente* made this point, with respect to all courts administration, only those touching on the judicial function. That has been captured, and it was partly in our discussions with the chief justices that they were satisfied with the statutory articulation, which is inclusive, of course.

That being said, we could explore whether a statement from the courts as to their agreement with the bill could be provided.

Senator Joyal: That would be helpful. As I continue to read that same decision of the Supreme Court of 1997, paragraph 251 states:

[Translation]

[...] defined administrative independence in rather narrow terms, at p. 712, as “the essentials of institutional independence which may be reasonably perceived as sufficient for purposes of s. 11(d)”. That essential minimum was defined (at p. 709) as control by the judiciary over:

[...] assignment of judges, sittings of the court, and court lists — as well as the related matters of allocation of court rooms and direction of the administrative staff engaged in carrying out these functions [...]

Le sénateur Joyal: Peut-être devrions-nous demander à M. Tassé de venir témoigner devant le comité pour nous donner des commentaires sur l’aspect constitutionnel de ce projet de loi.

C’est un élément définitoire très important de l’indépendance judiciaire, et comme vous l’avez mentionné, le paragraphe 130 de la décision de la Cour suprême du Canada de 1997 stipule ce qui suit:

[Français]

L’indépendance de magistrature implique non seulement que les juges doivent être à l’abri des ingérences de l’exécutif et du législatif ainsi que des pressions et imbroglios politiques, mais également des complications financières ou commerciales qui sont susceptibles de leur nuire dans l’exercice de leurs fonctions judiciaires ou, plutôt, de créer cette impression.

[Traduction]

Ils doivent donner l’impression d’être à l’abri de toute ingérence du législatif. Puisque l’administrateur en chef est nommé pour une période de cinq ans, ce qui à mon avis est une courte période, comme l’est la durée d’une législature dans notre Constitution, le fait que l’administrateur en chef puisse être amovible peut donner l’impression qu’il ne bénéficie pas de l’indépendance globale qu’il devrait avoir afin de maintenir l’administration des services distincte du processus politique.

Mme Bellis: L’étendue du contrôle de la magistrature en ce qui concerne l’administration des tribunaux est un facteur important qui doit être respecté. Toutefois, comme l’indique le jugement rendu dans l’affaire *Valente*, cela ne s’applique pas à l’administration de tous les tribunaux, mais seulement à ceux portant sur la fonction juridictionnelle. Nous en avons tenu compte et en avons d’ailleurs discuté avec les juges en chef, qui sont satisfaits de la législation, qui est globale, bien entendu.

Cela dit, nous pourrions étudier la possibilité de présenter une déclaration des tribunaux précisant qu’ils appuient ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Cela pourrait être utile. Toujours en ce qui concerne la décision de la Cour suprême de 1997, le paragraphe 251 stipule ce qui suit:

[Français]

[...] l’indépendance administrative la définissant, à la p. 712, comme étant «[l]es aspects essentiels de l’indépendance institutionnelle qui peuvent raisonnablement être perçus comme suffisants pour les fins de l’al. 11d)». Le minimum essentiel a été défini (à la p. 709) comme étant le pouvoir par les tribunaux de prendre les décisions relatives aux questions suivantes:

[...] l’assignation des juges aux causes, les séances de la cour, le rôle de la cour, ainsi que les domaines connexes de l’allocation des salles d’audience et la direction du personnel administratif qui exerce ces fonctions [...]

[English]

When you read the list of items under clause 8, the question of the direction of the administrative personnel is not mentioned.

In other words, there is an administrative element that is part of the judicial independence definition according to that paragraph of the Supreme Court decision. That may create the impression that the court is not totally independent from political reach in its daily function.

Ms Bellis: The functions that you quoted are enumerated in more detail in subsection 2 and subsection 3. There is specific reference to the officers, clerks and employees of the service acting at the direction of the chief justices. That had to do with any matter touching on the courtrooms.

Then there is the broader power, which is the deal breaker. The chief administrator has overall responsibility for management, recognizing this very difficult to define grey area of ultimate judicial control. The thinking in the development of the written, binding directions mechanism was that it was going to err on the side of reducing the area of the administrator's discretion. However, this would avoid your concern, that the chief justices would somehow be constrained in the exercise of their constitutional control in areas where there might not be clear definition.

That was the intent of subsection 9.

Senator Joyal: As you said, there is a grey area in the operation of the two entities, the judiciary and the chief administrator.

Ms Bellis: The presumption is in favour of the chief justices under this model.

Senator Joyal: Yes, I hope so. I share your views on that. My concern is ensuring those administrative questions remain outside the political reach as much as possible, to avoid, as the Supreme Court said, damaging the credibility of the functioning of the system.

Ms Bellis: As Senator Bryden pointed out, from a practical perspective the chief administrator's termination requires consultation with the chief justices. In a circumstance of inappropriate pressure, I expect the chief justices would rely on that statutory requirement to make their views known in order to restrain any inappropriate political interference.

Senator Joyal: The problem of political interference, as you mention, remains with those who report to Parliament. The issue of report to Parliament is not resolved in the context of what the Supreme Court has said with the remuneration of the justices. The Supreme Court has said that Parliament cannot decide the salaries of judges directly. The Supreme Court said there should be an entity in between the judges and Parliament. We debated that issue here some years ago. I see some of my colleagues who were part of that debate.

[Traduction]

La liste qui figure à l'article 8 ne fait pas mention de la direction du personnel administratif.

En d'autres mots, il y a un élément administratif qui fait partie de la définition de l'indépendance judiciaire conformément à ce paragraphe de la décision de la Cour suprême. On pourrait ainsi croire que le tribunal n'est pas entièrement indépendant du processus politique dans ses activités quotidiennes.

Mme Bellis: Les fonctions que vous citez sont énumérées en détail aux paragraphes (2) et (3). On y fait référence au personnel du Service relevant des juges en chef. Cela s'applique à toute question relative aux salles d'audience.

Puis, il y a la question du pouvoir plus général, qui est la pierre d'achoppement. L'administrateur en chef est responsable de la gestion globale et en même temps, il doit composer avec cette zone grise de l'ultime contrôle judiciaire qui est très difficile à cerner. Le mécanisme d'instructions écrites et exécutoires a été établi pour en quelque sorte limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administrateur. Toutefois, cela ne devrait pas vous faire craindre que les juges en chef seraient d'une manière quelconque gênés dans l'exercice du contrôle constitutionnel qui leur revient dans des domaines où les définitions ne sont pas claires.

C'est le sens de l'article 9.

Le sénateur Joyal: Comme vous l'avez dit, il existe une zone grise en ce qui concerne le fonctionnement des deux entités, la magistrature et l'administrateur en chef.

Mme Bellis: D'après ce modèle, ce sont les juges en chef qui semblent l'emporter.

Le sénateur Joyal: Oui, je l'espère et je partage votre opinion à ce sujet. Je tiens seulement à m'assurer que les questions administratives demeurent le plus possible distinctes du processus politique afin d'éviter que la crédibilité du fonctionnement du système ne soit ternie, comme l'a mentionné la Cour suprême.

Mme Bellis: Comme l'a souligné le sénateur Bryden, d'un point de vue pratique, la cessation des fonctions de l'administrateur en chef nécessite une consultation avec les juges en chef. Si des pressions inappropriées s'exerçaient, je crois que les juges en chef s'en remettraient à leur obligation légale de faire connaître leurs points de vue afin d'empêcher toute ingérence politique inopportune.

Le sénateur Joyal: Comme vous l'avez mentionné, le problème de l'ingérence politique concerne ceux qui relèvent du Parlement. Les déclarations de la Cour suprême à propos de la rémunération des juges ne résolvent pas la question de l'obligation de rendre compte au Parlement. La Cour suprême a déclaré que le Parlement ne pouvait pas directement fixer le salaire des juges et qu'il devrait y avoir une entité entre les juges et le Parlement. Nous avons tenu un débat sur cette question il y a quelques années et j'aperçois ici quelques-uns de mes collègues qui y ont pris part.

The Supreme Court said there should be a commission and the commission should make recommendations based on objective elements. If the minister does not accept those recommendations, they should be on reasonable grounds. There is a well-structured pyramidal system. On the administration of the court, which is a sensitive element, we immediately send it back to Parliament — in other words, in the realm of the political debate and partisan debate, on a yearly basis as you said. Clause 12 provides that there be a report to Parliament. As you have said in your presentation, any report in Parliament can be the object of a motion and be debated.

Ms Bellis: Of course there are annual reports that are informally given, not as a result of a statutory requirement by the Federal Court and the Tax Court now.

Senator Joyal: This bill ensures that the administration of the court remains as much the object of parliamentary debate as any other issue.

Ms Bellis: That includes any other departmental Estimates. If we return to the objective of the bill, admittedly, it is responsive to concerns articulated by the Auditor General that the current court administration requires a reform in order to improve efficiency, effectiveness and accountability.

Senator Joyal: You took the words out of my mouth. If an independent entity would review the report of the chief administrator, like the Auditor General, who is probably the best officer of Parliament, and make comments on the report to Parliament, to me that would satisfy the control of the purse because parliamentarians remain the ultimate judges of public expenses.

On the other hand, it will give to the report that kind of protection from the politicking that can come from anything that is thrown in Parliament.

Let me draw an analogy. The salaries have been taken out of Parliament; they have been given to a commission, with some guidelines. The proposal here is for the report of the court administration to go Parliament, but without the capacity, as you have said, of an officer like the Auditor General to review the report and say: "I vet the report; this is okay." Having an officer like the Auditor General involved would help to confirm that the money has been well-spent, that the management policy, the hiring policy and all those sorts of things meet the requirements. Having it done that way would give the impression that the review of administration of the court was done in an arm's length manner.

I essentially tried to reconcile what we have been doing with the salaries and what we are doing now with the administration of the court.

Ms Bellis: I am not in a position, clearly, in my role here to enter into a discussion of alternative models, except to say that the model that we have here goes some way further to establishing an independent service than what exists in any of the provincial

La Cour suprême a déclaré qu'une commission devrait être créée afin de présenter des recommandations fondées sur des éléments objectifs. Si le ministre n'accepte pas ces recommandations, des motifs raisonnables doivent être invoqués. Le système pyramidal est très bien structuré. En ce qui concerne l'administration des tribunaux, nous renvoyons immédiatement cette question, qui est délicate, au Parlement — en d'autres termes, elle fait l'objet d'un débat politique ou partiel, une fois par année, comme vous l'avez si bien dit. L'article 12 prévoit le dépôt d'un rapport au Parlement. Comme vous l'avez expliqué dans votre exposé, tout rapport déposé devant le Parlement doit faire l'objet d'une motion et d'un débat.

Mme Bellis: Bien entendu, des rapports annuels sont transmis de manière non formelle, sans qu'ils soient prescrits par la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt.

Le sénateur Joyal: Ce projet de loi prévoit que l'administration des tribunaux doit faire l'objet d'un débat parlementaire au même titre que toute autre question.

Mme Bellis: Cela inclut tout budget des dépenses d'un ministère. Si nous revenons à l'objectif du projet de loi, il faut reconnaître qu'il répond aux préoccupations soulevées par le vérificateur général, qui recommande que l'administration actuelle des tribunaux fasse l'objet d'une réforme afin que son efficience, son efficacité et sa responsabilité puissent s'améliorer.

Le sénateur Joyal: Vous m'ôtez les mots de la bouche. Si une entité indépendante examinait le rapport de l'administrateur en chef, comme le vérificateur général par exemple, qui est probablement le haut fonctionnaire du Parlement le mieux placé à cet égard, et s'il apportait des commentaires dans le cadre du rapport déposé devant le Parlement, cela permettrait de contrôler le trésor public, vu que les parlementaires demeurent les juges ultimes des dépenses publiques.

D'autre part, le rapport serait ainsi protégé du battage politique qui peut parfois découler de tout ce qui est présenté au Parlement.

Laissez-moi faire une analogie. Les salaires ne relèvent plus du Parlement; ils sont confiés à une commission, qui doit suivre des lignes directrices. On propose maintenant que le rapport sur l'administration des tribunaux soit déposé devant le Parlement, sans qu'un haut fonctionnaire, comme le vérificateur général, puisse l'examiner en profondeur et l'approuver. Si un haut fonctionnaire comme le vérificateur général participait à ce processus, il serait plus facile de confirmer que les sommes ont été bien dépensées et que la politique de gestion, la politique d'embauche et toutes les politiques de ce genre répondent aux exigences. Ainsi, on aurait l'impression que l'examen de l'administration des tribunaux s'effectue sans lien de dépendance.

Essentiellement, j'ai essayé de concilier ce que nous avons fait pour les salaires avec ce que nous faisons maintenant pour l'administration du tribunal.

Mme Bellis: Il est clair que je ne suis pas prête, compte tenu de mon rôle ici, à me lancer dans une discussion sur des modèles de rechange, si ce n'est pour dire que le modèle actuel permet l'établissement d'un service plus indépendant que celui que l'on

superior courts. As you know, the administration of the courts is essentially part of the Attorney General's department. This model takes the administration of the courts one step distant from that. Not only is it not part of the Department of Justice as it was 20 years ago, but, indeed, it is created in a status that is more arm's length. However, it still is an arm of the executive and its responsibility is for the effective administration of the courts.

There is an accountability objective in this, and this has not been structured as a completely self-administering model.

My only further point is that it is a model that has been agreed to and accepted by all the chief justices and the judges of the court as meeting their own needs for independence in their area of operation. They are satisfied that this is a model that will work for them in ensuring their independence in their area of necessary control, as well as in effective collaboration between the courts themselves.

[Translation]

Senator Rivest: On the subject of judicial independence, some restrictions are necessary when it comes to administrative services. When the government decided to charge public servants for parking, honourable justices, for whom I have the greatest respect in Quebec, argued that this substantial increase constituted an encroachment on their judicial independence.

Some caution is therefore in order. The Supreme Court judgement states that on the matter of fixing remuneration, a commission should be established. The government is free to follow the recommendations put forward by the commission, provided they are reasonable. I believe the Court was justified in ruling that a recommendation must be put forward by an intermediary body.

Regarding administrative matters, the principle of judicial independence must not be taken to extremes. It is clear to me on reading the bill that the administrator handles administrative matters, supplies and so forth. However, pursuant to section 8, the Chief Justice may be responsible for decisions more closely tied to judicial independence. The administrator ensures that a courtroom is available, that the lighting and ventilation are adequate, and so forth. However, the Chief Justice is responsible for assigning courtrooms and judges to sittings. Senator Joyal's concern is very legitimate. A balance has been struck. The role of the administrator is to provide administrative services to the various courts in question. However, assigning courtrooms and judges to sittings is a prerogative reserved for the Chief Justice. I do not see that having an administrator appointed by order-in-council interferes in any way with the judicial independence of the courts. It is a question of perspective.

[English]

The Chairman: Do you require an answer, Senator Rivest?

Senator Rivest: No, as long as the witnesses agree.

Ms Bellis: I completely agree with what was said.

retrouve dans n'importe quelle cour supérieure provinciale. Comme vous le savez, l'administration des tribunaux relève essentiellement du procureur général, mais ce modèle l'en éloigne quelque peu. Non seulement ne dépend-il pas du ministère de la Justice, comme c'était le cas il y a vingt ans, mais il fonctionne de façon plus autonome. Toutefois, il demeure un instrument du pouvoir exécutif et vise à assurer une administration efficace des tribunaux.

Il comporte une obligation de rendre compte et n'a pas été conçu comme un modèle d'auto-administration complète.

La seule chose que je voulais ajouter, c'est que ce modèle a été accepté par l'ensemble des juges en chef et des juges de la cour parce qu'il répond au besoin d'indépendance propre à leur fonction. Les juges en sont satisfaits parce qu'il leur permettra de conserver toute l'indépendance nécessaire et de garantir une collaboration efficace entre les tribunaux.

[Français]

Le sénateur Rivest: Sur la question de l'indépendance judiciaire, il y a des limites par rapport au service administratif. Quand le gouvernement avait décidé de faire payer le stationnement aux fonctionnaires, les honorables juges, pour qui, au Québec, j'ai le plus grand respect, ont prétendu que cette augmentation considérable constituait un accroc à l'indépendance judiciaire.

Il faut donc faire attention. Le jugement de la Cour suprême indique que sur la détermination de la rémunération, il faut une commission entre les deux, ce qui est très bien. Le gouvernement peut toujours suivre les recommandations, en autant qu'elles sont raisonnables. Je pense que la précaution prise par la cour stipulant qu'une recommandation doit être prise par un corps intermédiaire est très juste.

Sur les questions administratives, il ne faut pas trop étirer le principe de l'indépendance judiciaire. Dans le projet de loi, il m'apparaît très évident que l'administrateur gère les services administratifs, les fournitures. Mais le juge en chef, selon l'article 8, peut prendre des décisions reliées de plus près au principe de l'indépendance judiciaire. L'administrateur doit s'assurer qu'il y a une salle, de la lumière, de la ventilation, et cetera. La détermination de la salle et du juge qui y siègera est une prérogative du juge en chef. La préoccupation du sénateur Joyal est tout à fait légitime. Un équilibre est établi. Le rôle de l'administrateur est de fournir les services administratifs à l'ensemble des cours concernées, mais l'utilisation et l'affectation des juges sont la responsabilité du juge en chef. Je ne vois pas de problème quant à l'indépendance judiciaire des tribunaux avec l'existence d'un administrateur nommé par le gouverneur en conseil. C'est une question d'appréciation.

[Traduction]

La présidente: Voulez-vous une réponse, sénateur Rivest?

Le sénateur Rivest: Pas si les témoins sont d'accord avec moi.

Mme Bellis: J'approuve totalement ce que vous venez de dire.

Senator Moore: Proposed section 14 says:

The Chief Justice of the Federal Court of Appeal may designate an employee of the Service as the Judicial Administrator of the Federal Court of Appeal...

And similarly in the Federal Court. What is the relationship between a judicial administrator in one of those courts versus the chief administrator? Who has the final say?

Ms Bellis: I will let my colleague Ms Crosby speak to that question.

Ms Adair Crosby, Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Department of Justice: There is already a provision in the rules of the Federal Court for the designation by the chief justice of a judicial administrator. In the legislation, we recognize the importance of a role for the judicial administrator to support the judicial function. The administrator's responsibility is not administrative, except to the extent that it is to assist the chief justice vis-à-vis the judicial role he or she fulfils. The duties of the administrator would include arranging the distribution of judicial business — that is, basically docket-management-related duties — and tasks assigned by the chief justice.

Senator Moore: Is that not what the chief administrator does?

Ms Crosby: No, if you look at the discussion we just had under clause 8 of the bill, the docket-management responsibilities fall within the parameters of the responsibility of the respective chief justices. So the role of the judicial administrator would be specifically in support of the chief justice's functions relating to his judicial responsibilities.

Senator Moore: It seems to me there is something here that is unnecessary. Is this chief administrator the chief of the designated judicial administrators?

Ms Crosby: The judicial administrators would be members of the public service. The chief justice would be designating members of the registry to assist him with his judicial responsibilities. It is not contemplated by the legislation that the functions for which the chief justice is directly responsible — for reasons of institutional independence — would be assumed by the chief administrator.

Senator Moore: I do not see much difference between the chores that each of those officials is undertaking.

Ms Bellis: Perhaps I can give an example, Senator Moore. The judicial administrator would assist the chief justice in maintaining the docket and the assignment of judges, for example — that is, in support of those functions exclusively within the control of the chief justices. However, in fulfilling the function of which judges are assigned to which cases and in which courtrooms and, in the case of the Federal Court, in which cities, there would necessarily be a direct, active interaction between the judicial administrator and the rest of the registry and administrative staff, whether it be the people who arrange the travel, the registry

Le sénateur Moore: L'article 14 du projet de loi prévoit ce qui suit:

Les juges en chef de la Cour d'appel fédérale [...] peuvent nommer, par leur tribunal respectif, un employé du Service administratif des tribunaux judiciaires à titre d'administrateur judiciaire [...]

C'est la même chose pour la Cour fédérale. Quelle relation y a-t-il entre l'administrateur judiciaire de l'un de ces tribunaux et l'administrateur en chef? Qui a le dernier mot?

Mme Bellis: Je laisse à ma collègue, Mme Crosby, le soin de répondre à cette question.

Mme Adair Crosby, conseillère juridique, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs, ministère de la Justice: Le règlement de la Cour fédérale prévoit déjà que le juge en chef est l'administrateur judiciaire. Dans la loi, nous reconnaissons l'importance du rôle de l'administrateur judiciaire comme soutien de la fonction judiciaire. La responsabilité de cette personne n'est pas administrative, sauf dans la mesure où elle doit aider le juge en chef à s'acquitter de ses fonctions judiciaires. Parmi les tâches qu'elle doit accomplir, il y a l'attribution des affaires — c'est-à-dire, essentiellement, la gestion des dossiers de la cour —, en plus des travaux que lui confie le juge en chef.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas ce que fait l'administrateur en chef?

Mme Crosby: Non, si vous vous souvenez de la discussion que nous venons d'avoir à propos de l'article 8 du projet de loi, vous vous rappellerez que la responsabilité de la gestion des affaires incombe aux différents juges en chef. Le rôle de l'administrateur judiciaire consiste donc plus particulièrement à appuyer le juge en chef dans ses fonctions.

Le sénateur Moore: Il me semble qu'il y a là quelque chose d'inutile. Cet administrateur en chef est-il le chef des administrateurs judiciaires nommés?

Mme Crosby: Les administrateurs judiciaires sont des fonctionnaires. Le juge en chef nomme les employés du greffe pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions judiciaires. La législation ne stipule pas que les fonctions qui incombent directement au juge en chef — pour des raisons d'indépendance institutionnelle — puissent être assumées par l'administrateur en chef.

Le sénateur Moore: Je ne vois pas beaucoup de différences entre les tâches assignées à ces deux fonctionnaires.

Mme Bellis: Permettez-moi de vous donner un exemple, monsieur le sénateur Moore. L'administrateur judiciaire doit aider le juge en chef à tenir les registres et à attribuer les affaires aux juges — il aide le juge en chef à mener à bien les fonctions qui lui sont exclusivement réservées. Toutefois, lorsqu'il décide quel juge sera affecté à quelle affaire et dans quel tribunal (et dans le cas de la Cour fédérale, dans quelle ville), il y a nécessairement une interaction directe entre l'administrateur judiciaire et le reste du greffe, ainsi que le personnel administratif, c'est-à-dire les personnes chargées de

agents or other aspects. It is not contemplated that this person be somehow separate and apart and fulfilling functions that do not relate to the rest of the administration.

Senator Moore: What is the protocol? The chiefs have retained the paramount position here, and then who is next — the administrator we will be appointing under the act, followed by these various court judicial administrators? Is that the hierarchy?

Ms Bellis: In terms of the way in which the administrative service would be structured, the judicial administrators would be appointed from that service. They would be chosen by the chief justices and they would work directly with the chief justices, and that is the case now.

Senator Moore: Who is the head person?

Ms Bellis: The chief administrator is the head person in terms of administration. If you are asking who is fully in charge with respect to matters like docketing and assignment, the answer is the chief justice. That is his area of administration. The chief administrator will have to play facilitative roles in ensuring that that happens, because it is he or she who will make the mechanics of the court system work in support of what the chief justice says needs to happen.

The Chairman: The judicial administrator then is in effect a chief of staff —

Senator Moore: What clause are you referring to?

The Chairman: It is on page 12, proposed section 14.

Senator Moore: It enables the chiefs to appoint the judicial administrator for the respective courts.

The Chairman: Am I correct?

Ms Bellis: That is correct. As my colleague has pointed out, the need for that office was identified and then created under the current Federal Court rules. This is merely reflecting that in the statute. As a practical matter, it is one of these areas where there is a shared direction to that person and a shared responsibility.

Senator Moore: There is an overlap.

Senator Grafstein: On a reading of this bill, we understand the complexity of two conflicting principles, the independence of the judiciary on the one hand and some form of accounting under the responsible government on the other. How do you mesh what appear to be conflicting principles? The question for this committee is whether the solution presented in this bill meets the paramount objective of the independence of the judiciary.

I have also read through the Supreme Court case, where the Supreme Court, as Senator Joyal pointed out, is very careful to say that they want the judiciary to be free of entanglements or administrative problems so they can exercise their discretion fully and freely without interference. That is in effect our calculus against which we have to measure the proposals made by the government to solve a problem that perhaps should not have been done by the Auditor General in the first place but should have

l'organisation des voyages et les employés du greffe pour n'en citer que quelques-uns. Il n'est pas prévu que cette personne soit, d'une certaine manière, à part, et qu'elle accomplisse des tâches qui n'ont aucun lien avec le reste de l'administration.

Le sénateur Moore: Quel est le protocole? Les chefs occupent la plus haute fonction, mais qui vient après? L'administrateur qui sera nommé en vertu de la loi, puis les différents administrateurs judiciaires des tribunaux? Est-ce la hiérarchie?

Mme Bellis: Les administrateurs judiciaires seraient nommés au sein du Service. Ils seraient choisis par les juges en chef et travailleraient directement avec eux; c'est d'ailleurs ainsi que cela fonctionne actuellement.

Le sénateur Moore: Qui est le grand responsable?

Mme Bellis: C'est l'administrateur en chef pour toutes les questions d'administration. Si vous me demandez qui est responsable, en bout de ligne, de l'administration des dossiers et de l'attribution des affaires, je vous répondrai que c'est le juge en chef. Cela relève de sa compétence. L'administrateur en chef est là pour faciliter la tâche du juge en chef, dans la mesure où il doit veiller à ce que les rouages du système judiciaire fonctionnent correctement, selon les instructions du juge en chef.

La présidente: Le juge en chef est en quelque sorte chef du personnel...

Le sénateur Moore: À quel article faites-vous référence?

La présidente: À l'article 14 qui a été proposé, en page 12.

Le sénateur Moore: Il permet aux juges en chef de nommer l'administrateur judiciaire pour leur tribunal respectif.

La présidente: Est-ce que je me trompe?

Mme Bellis: Pas du tout. Comme l'a fait remarquer ma collègue, on s'est rendu compte de la nécessité de créer un tel poste, conformément aux Règles de la Cour fédérale. Cela se reflète purement et simplement dans la loi. À toutes fins pratiques, c'est l'un des cas où la personne se retrouve avec une direction et une responsabilité partagées.

Le sénateur Moore: Les fonctions se chevauchent.

Le sénateur Grafstein: En lisant ce projet de loi, nous comprenons toute la complexité de deux principes contradictoires: d'un côté, l'indépendance du système judiciaire et de l'autre, une certaine obligation de rendre compte à l'autorité responsable. Comment composez-vous avec des principes en apparence contradictoires? La question qui se pose pour ce comité est de déterminer si la solution proposée dans le projet de loi répond à l'objectif suprême d'indépendance du système judiciaire.

J'ai également lu le jugement de la Cour suprême, dans lequel, comme l'a souligné le sénateur Joyal, celle-ci a pris grand soin de préciser qu'elle voulait que les juges soient libérés des imbroglios ou des problèmes administratifs pour exercer leur pouvoir discrétionnaire complètement et librement, sans aucune ingérence. Ce sont en effet les paramètres que nous devons utiliser pour évaluer les propositions faites par le gouvernement en vue de résoudre un problème, propositions qui n'auraient

been done independently. Let me start by testing the principle. How is the Supreme Court of Canada administered? Who is the chief administrator?

Ms Bellis: The Registrar of the Supreme Court of Canada is the equivalent office here.

Senator Grafstein: How is that person appointed?

Ms Bellis: That person is appointed by Order in Council in a very similar model to this. Madame Anne Roland has been in that position now for a great number of years.

Senator Grafstein: It is at pleasure?

Ms Bellis: It is at pleasure. It is Madame Roland who, where there is a necessity to have answers to questions with respect to that court's administration, whether in Estimates or in other specific contexts, would appear on behalf of the court to answer questions.

Senator Grafstein: Am I correct in this — again, I have not had a chance to check this — that the chief justice of the United States is in effect not only the chief judicial officer of the court but also the chief administrative officer?

Ms Bellis: The American model is quite different, based on tradition and the evolution of their particular system.

At the other end of the spectrum, as I have mentioned, are the models that are in place in the superior courts of plenary jurisdictions in all jurisdictions, other than the federal jurisdiction, in Canada. The invariable model is that the administration of the courts is not in a separate department or service; it is actually a subsection of the Attorney General's department.

This, as I say, has moved the administration of the court at greater arm's length from the overall —

Senator Grafstein: I understand that. Let me just test that.

Let us take a look at the subject matter before the courts. We are talking about a subject matter before the courts where the federal government has a particular interest, that is, the Tax Court and the Federal Court. Most matters in effect before those courts will essentially have the government on one side. The Tax Court, as an example, is all government — the government is one side or the other. In effect, the mandate of judicial independence has to in effect beyond reproach when it comes to independence question, particularly given these subject matters.

I say that after reading through the judgments in *Valente*, and also the Manitoba case.

Having said that, I am curious to know why, following Senator Moore's line of questioning, the chief administrator was not really appointed by the four judges and, in effect, treated in exactly the

d'ailleurs peut-être pas dû être faites par le vérificateur général, mais présentées de manière indépendante. Permettez-moi, pour commencer, d'analyser le principe. Comment la Cour suprême du Canada est-elle administrée? Qui en est l'administrateur en chef?

Mme Bellis: Il s'agit, en l'occurrence, du registraire de la Cour suprême. C'est lui qui occupe cette fonction.

Le sénateur Grafstein: Comment cette personne est-elle nommée?

Mme Bellis: Elle est nommée par décret, selon un modèle très semblable à celui-ci. Mme Anne Roland occupe ce poste depuis de nombreuses années maintenant.

Le sénateur Grafstein: Est-ce une personne nommée à titre amovible?

Mme Bellis: Oui, c'est le cas. Mme Roland répond au nom de la Cour à toutes les questions touchant l'administration de la Cour, que celles-ci portent sur le budget ou sur tout autre sujet.

Le sénateur Grafstein: Est-ce vrai — encore une fois, je n'ai pu le vérifier — qu'aux États-Unis le juge en chef d'un tribunal en est aussi l'administrateur en chef?

Mme Bellis: Le modèle américain est tout à fait différent du nôtre, compte tenu des pratiques et de l'évolution du système judiciaire aux États-Unis.

À l'autre extrémité, comme je l'ai mentionné, se retrouvent les modèles prévus pour toutes les cours supérieures de compétence plénière au Canada, qui ne relèvent pas de la compétence fédérale. Ce qui ne varie pas d'un modèle à l'autre, c'est que l'administration des tribunaux n'appartient pas à un ministère ou à un service distinct. C'est en fait une sous-direction du ministère de la Justice et Procureur général.

Comme je l'ai dit, cela a permis de rendre plus indépendante l'administration des tribunaux de l'ensemble...

Le sénateur Grafstein: Je le comprends. Permettez-moi seulement de vérifier une chose.

Voyons un peu l'objet des causes présentées devant les tribunaux. Nous parlons d'affaires dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt particulier, comme celles qui sont instruites par la Cour canadienne de l'impôt ou la Cour fédérale. Essentiellement, le gouvernement est partie dans la majorité de ces affaires. Dans le cas de la Cour canadienne de l'impôt, par exemple, le gouvernement est des deux côtés de la barrière. Pourtant, pas l'ombre d'un soupçon ne doit peser sur l'obligation d'indépendance judiciaire, particulièrement en pareils cas.

Je dis cela après avoir lu le jugement rendu dans l'affaire *Valente* et aussi dans celle du Manitoba.

Ceci dit, j'aimerais savoir, pour abonder dans le sens du sénateur Moore, pourquoi l'administrateur en chef ne serait-il pas, en fait, nommé par les quatre juges et traité exactement

same way as their own. I understand the difference between the responsibility of overall governance and individual scheduling for each court. There is a dual role there.

Why would the model not commend itself to have the judges, in effect, appoint, under the same terms of reference, their judicial administrators? Again, there would not be any question of judicial independence. The judges would administer, as the Supreme Court mandates, both the administrative and the judicial aspects. It would be a clean and independent break.

In addition to that, the chief administrator would not be a public servant, in the traditional sense, the way the chief administrator is here. Remuneration is fixed by the Governor in Council, and the chief administrator, in effect, becomes an employee of the public service. That raises areas of apparent conflict between the public service and a matter that may come before the courts.

I am thinking of one case in particular that came before the Supreme Court dealing with Bell employees. That case had deep ramifications for the public service. I am certain you are familiar with that.

Ms Bellis: Yes, I am familiar with that.

Senator Grafstein: I understand your problem. The minister is proposing and you are here to dispose of the minister's views. Why would that not commend itself to a better model?

Ms Bellis: I believe I can answer that question directly, Senator Grafstein. It would certainly ensure, to the nth degree, the preservation of judicial independence over administration matters. However, that would not achieve the objectives of the government in seeking the appropriate level of accountability for the expenditure of significant public resources.

In the structure of responsible government, as Senator Rivest pointed out, we are seeking a balance. Judicial statements from the *Valente* case and from other cases, going back to the Deschenes report on the administration of the court, recognized that there would never be a completely happy balance. However, it is a balance in terms of administration being a matter for which the executive continues to be responsible within our system of government.

Senator Grafstein: Would the model not have been perfect or close to perfect if the chief administrator were appointed by the four judges? They would be compelled to get together and appoint someone based on their requirements. In that way, the accountability is direct. Then, to satisfy the public accountability — an important principle — that officer would be compelled to report to the Auditor General or to Parliament on how the funds are being dealt with.

At the end of the day, the administrator has to do that, in any event. Currently, instead of the task falling to an officer of the judges, it falls to an officer of the government. Would that not have met your secondary objective of ensuring that there is public accountability?

comme eux. Je comprends la différence entre la responsabilité de gouvernance globale et l'organisation propre à chaque tribunal. Il y a là un rôle double.

Pourquoi le modèle ne permettrait-il pas que les juges nomment, selon les mêmes principes, leurs administrateurs judiciaires? Là encore, la question de l'indépendance judiciaire ne se poserait pas. Les juges administreraient, conformément au mandat de la Cour suprême, à la fois les questions administratives et judiciaires. Il y aurait une distinction claire et nette.

En outre, l'administrateur en chef ne serait pas un fonctionnaire, au sens où on l'entend ici. La rémunération est fixée par le gouverneur en conseil et l'administrateur en chef devient un employé de l'État. Cela laisse craindre une apparence de conflit d'intérêts dans certaines affaires.

Je pense en particulier à l'affaire dont avait été saisie la Cour suprême et qui concernait les employés de Bell. Cette affaire a eu un grand écho dans la fonction publique. Je suis certain que vous en avez entendu parler.

Mme Bellis: Oui, je la connais.

Le sénateur Grafstein: Je comprends votre problème. Le ministre propose et vous êtes là pour disposer de ses idées. Pourquoi cela n'en ferait-il pas un meilleur modèle?

Mme Bellis: Je crois que je peux répondre à cette question directement, monsieur le sénateur Grafstein. Je peux certainement garantir jusqu'au bout la protection de l'indépendance judiciaire pour ce qui est des questions administratives. Toutefois, cela ne répond pas aux objectifs du gouvernement, qui cherche à établir une façon de rendre compte de manière appropriée des dépenses importantes payées à même les deniers publics.

Dans une structure gouvernementale responsable, comme le sénateur Rivest l'a souligné, nous cherchons à atteindre un équilibre. Le jugement rendu dans l'affaire *Valente* entre autres, ainsi que le rapport Deschenes sur l'administration des tribunaux admettent qu'il n'y aura jamais d'équilibre parfait. Toutefois, nous avons atteint un équilibre dans la mesure où l'administration continue de relever du pouvoir exécutif, au sein de notre système gouvernemental.

Le sénateur Grafstein: Le modèle ne serait-il pas parfait ou presque si l'administrateur en chef était nommé par les quatre juges? Ceux-ci seraient obligés de se réunir et de désigner quelqu'un qui réponde à leurs exigences. De cette façon, la responsabilité serait directe. Ensuite, pour satisfaire à l'obligation de rendre compte au public — ce qui constitue un principe important — cette personne serait tenue de faire rapport au vérificateur général ou au Parlement sur la façon dont l'argent est dépensé.

Au bout du compte, c'est ce que doit faire l'administrateur, quoi qu'il arrive. Actuellement, au lieu que cette tâche incombe à une personne nommée par les juges, elle incombe à un fonctionnaire. Cela ne répondrait-il pas à votre deuxième objectif qui vise à garantir l'obligation de rendre compte au public?

Ms Bellis: It is a model that might recommend itself. It is completely novel within the Canadian construct.

Senator Grafstein: You do not agree.

Ms Bellis: I am not in a position to disagree; I am here to speak to this model.

Senator Grafstein: Fair enough. Let me complete my line of thinking about this on the question of term.

I have no problem with a term for an officer who, essentially, reports to Parliament. However, a term that is less than one session begs many political questions. You do not want to have a term that is coincident with elections. The seven-year term that was first promoted was to avoid the problem of a parliamentary officer being at the dictate of the government of the day.

Again, I find this a curious solution — that we end up with pleasure for five years coincident with the session and no bow to the principle that it should be beyond a political mandate. Why, in effect —

Senator Bryden: On a matter of clarification, Senator Grafstein, when you say that the five-year term is coincident with the term of office of a government, presumably that is true, if you appoint the person at the beginning of the term, the government stays for exactly five years and the next appointment comes at that point. That would be a rather interesting situation. I do not think the appointments are usually made coincident, whether it is a five-year, two-year or three-year appointment, on the day that a government takes office and then is changed when the government changes. It could be seven years or five years.

Senator Grafstein: The debate took place in Parliament some time ago concerning these officers. The conclusion was to make the term of appointment seven years so that it would be beyond the purview of a doubt. The term would overlap at least two full governments.

Do you have a response to the question of the seven-year term?

Ms Bellis: I believe that the best I can offer is to reiterate what is contemplated here: an officer appointed at pleasure for up to five years that would be renewable at each point with consultation with the judiciary. The concern with respect to inappropriate decisions that might be politically motivated would be lessened by the fact of those consultations. The four chief justices would have an interest and would potentially speak publicly in criticism of potential influence being exercised by the government.

Senator Grafstein: The wording in clause 5(3) is curious. It says: "The Minister of Justice shall consult..." Why is it not, for greater certainty of independence, "The Minister of Justice shall seek the consent of the justices..."?

Mme Bellis: C'est un modèle qui pourrait s'imposer de lui-même. Il est complètement inédit dans le contexte canadien.

Le sénateur Grafstein: Vous ne l'approuvez pas.

Mme Bellis: Je ne peux me prononcer pour ou contre. Je suis ici pour examiner avec vous ce modèle.

Le sénateur Grafstein: Bien dit. Permettez-moi d'aller au bout de ma pensée à propos de cette question de la durée du mandat.

Je suis bien d'accord qu'un fonctionnaire relevant essentiellement du Parlement doit être nommé pour une période donnée. Toutefois, si la durée de son mandat est inférieure à une session, on s'expose à coup sûr à bien des questions politiques. Il faut éviter un mandat qui coïnciderait avec les élections. Si au début on a préconisé un mandat de sept ans, c'était justement pour empêcher qu'un haut fonctionnaire du Parlement soit manipulé par le gouvernement de l'heure.

Je le répète, je trouve cette solution curieuse — c'est-à-dire que nous acceptions en fin de compte une nomination à titre amovible pour une durée de cinq ans qui coïnciderait avec la session, tout en prétendant défendre le principe d'un mandat sans influence politique. Pourquoi, sous ce rapport...

Le sénateur Bryden: Soyons clairs, sénateur Grafstein: lorsque vous dites qu'une nomination pour une durée de cinq ans coïncide avec le mandat d'un gouvernement, c'est exact dans la mesure où la personne est nommée au début de ce mandat et où le gouvernement restera au pouvoir pendant exactement cinq ans, la nomination suivante se faisant elle aussi exactement après cette période. Ce serait là une situation fort intéressante. Qu'elles soient d'une durée de cinq ans, de deux ans ou de trois ans, les nominations ne sont pas ordinairement effectuées le jour même où un gouvernement arrive au pouvoir et ne prennent pas fin non plus dès que le gouvernement change. La nomination pourrait être d'une durée de sept ans ou de cinq ans.

Le sénateur Grafstein: Nous avons déjà eu au Parlement un débat sur ces hauts fonctionnaires il y a quelque temps. On a convenu d'une nomination pour une durée de sept ans pour éliminer toute possibilité de doute. Au moins deux gouvernements se succéderaient pendant la durée du mandat.

Souhaitez-vous réagir à la question d'un mandat de sept ans?

Mme Bellis: Je dois me contenter d'explicitier les dispositions qui sont envisagées ici: un fonctionnaire nommé à titre amovible pour une durée maximale de cinq ans et dont le mandat peut être renouvelé à chaque fois après consultation des juges. À cause de telles consultations, on a moins à craindre des décisions bancales qui seraient peut-être d'origine politique. Les quatre juges en chef seraient en cause et seraient sans doute portés à dénoncer publiquement toute ingérence de la part du gouvernement.

Le sénateur Grafstein: La formulation du paragraphe 5(3) est bizarre. On peut y lire: «la décision [...] ne peut être prise qu'après consultation, par le ministre de la Justice [...]». Pourquoi ne dit-on pas, pour établir clairement l'indépendance, «la décision [...] ne peut être prise par le ministre de la Justice qu'avec l'assentiment des juges en chef [...]»?

If you wanted independence — independence is consent; independence is not consultation.

Ms Bellis: The consultation model is used with respect to the concurrence of the chief justice as President of the Canadian Judicial Council and the Commissioner for Federal Judicial Affairs, who, I would remind honourable senators, administers all of the judicial remuneration and compensation. The administration of those resources is of equal or greater significance to the judiciary. That officer is appointed on similar terms and is subject to the same accountability. That was the model used for the design of this office as well.

[Translation]

Senator Rivest: I would point out to my colleagues who are justifiably concerned about the role of the administrator and how it all ties in with political powers and judicial independence that they need only consider clause 9 of Bill C-30.

9.(1) A chief justice may issue binding directions in writing to the Chief Administrator with respect to any matter within the Chief Administrator's authority.

If ever a case of interference were to arise, the chief justice would be aware of it. Basically, the Chief Administrator operates under the full authority of the chief justices.

[English]

Senator Beaudoin: The more I think about this, we cannot compare the chief administrator with an officer of Parliament, such as the Auditor General or the Commissioner of Official Languages, et cetera.

If that chief administrator is responding to someone, it is to the judiciary. It is obvious that clause 9(1) is very broad.

It states:

9.(1) A chief justice may issue binding directions in writing to the Chief Administrator with respect to any matter within the Chief Administrator's authority.

In some ways, he may supervise the chief administrator, even in the administration of the chief administrator's own affairs. That being said, obviously the chief administrator is not at the level of an officer of Parliament.

Now, clause 12 says:

12. (1) The Chief Administrator shall, within six months after the end of each fiscal year —

That is a very short time.

send to the Minister of Justice —

The Minister of Justice is not a parliamentarian; he or she is a minister.

— a report on the activities of the Service for that year.

Si vous voulez parler d'indépendance — indépendance veut dire consentement; indépendance ne veut pas dire consultation.

Mme Bellis: On parle de consultation dans le sens de l'assentiment du juge en chef en sa qualité de président du Conseil canadien de la magistrature et de commissaire de la magistrature fédérale, qui, je tiens à le rappeler aux honorables sénateurs, administre tous les aspects de la rémunération et du traitement des juges. L'administration de ces ressources revêt pour la magistrature une importance au moins aussi grande. Ce fonctionnaire est nommé dans des conditions semblables et doit lui aussi rendre des comptes. C'est le modèle dont on s'est inspiré aussi pour le titulaire de cette charge.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je voudrais signaler un point à mes collègues qui, sans doute avec raison, s'inquiètent au sujet de la place de l'administrateur public par rapport aux pouvoirs politiques et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Vous n'avez qu'à lire l'article 9 du projet de loi C-30.

9.(1) Un juge en chef peut, par des instructions écrites, ordonner à l'administrateur en chef du service de faire toute chose relevant de la compétence de celui-ci.

Si vraiment il y avait de l'interférence, que le juge en chef en soit conscient. En fin de compte, il s'agit de quelqu'un qui relève du pouvoir judiciaire total. Il est vraiment sous la tutelle des juges en chef.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Réflexion faite, je dirais que nous ne pouvons pas comparer l'administrateur en chef à un haut fonctionnaire du Parlement tel que le vérificateur général ou le commissaire aux langues officielles et ainsi de suite.

Si l'administrateur en chef relève de quelqu'un, c'est bien des juges. La portée du paragraphe 9(1) est considérable.

Voici ce qu'il contient:

9.(1) Un juge en chef peut, par des instructions écrites, ordonner à l'administrateur en chef du Service de faire toute chose relevant de la compétence de celui-ci.

Sur certains plans, il peut superviser l'administrateur en chef, même lorsque ce dernier s'occupe des tâches administratives qui sont les siennes. Cela étant dit, il faut reconnaître que l'administrateur en chef n'est pas au même niveau qu'un haut fonctionnaire du Parlement.

À l'article 12, on peut lire:

12.(1) Dans les six mois suivant la fin de chaque exercice [...]

C'est un délai très court.

l'administrateur en chef présente au ministre de la Justice [...]

Le ministre de la Justice n'est pas un parlementaire; il ou elle est un ministre.

[...] un rapport des activités du Service au cours de l'exercice.

The judiciary is certainly strong enough with that.

My last point follows on the point raised by Senator Grafstein, the term of five years. A Parliament may last five years; the exception is in case of emergency. It is usually four years. It is not mathematical. There is only one question that remains: Could he or she be appointed for four years?

Ms Bellis: The current term is up to five years.

Senator Beaudoin: Does that mean the Governor in Council may appoint a person for two or three years? I do not think that would be a good thing, but it is possible.

As a result of clauses 9 and 12, the administrator is not as strong. At first I thought the position was very strong, but it appears not to be so. He falls under the chief justices in clause 9.

If an administrator from the third branch of the state has the final word, and that person may be supervised by the judicial system, I am not too worried.

Senator Joyal: On the same subject, there is an element of continuity that is inherent to the appointment of judges. The example we have in federal statutes of an appointment that would be of comparative length of time to judges is the Chief Electoral Officer. I should like to quote sections 13 and 14 of the Canada Elections Act; they deal with the Chief Electoral Officer. Those sections read as follows:

[Translation]

13.(1) There shall be a Chief Electoral Officer who shall be appointed by resolution of the House of Commons to hold office during good behaviour. He or she may be removed for cause by the Governor General on address of the Senate and House of Commons.

(2) The Chief Electoral Officer ceases to hold office on reaching 65 years of age.

[English]

In other words, the Chief Electoral Officer can be removed by order in council. He or she is allowed to function until age 65, more or less on the same basis as a judge. The Chief Electoral Officer must look independent, and be independent; otherwise, he or she would, understandably, come under attack. That person is appointed up to age 65 to help maintain the independence of the position.

I follow your reasoning from start to finish — and as you said, the bill is a model. However, there is also a way to define a model that would maintain some of the objectives that this bill tries to satisfy. It would also provide more guarantees than currently exist in the bill, especially following Senator Beaudoin's comment that,

Les juges disposent certainement à cet égard de tous les pouvoirs qu'il leur faut.

Je veux aborder enfin le même point que le sénateur Grafstein, celui du mandat de cinq ans. Une législature peut durer cinq ans; il peut y avoir une exception si une situation d'urgence se présente. Ordinairement, le mandat est de quatre ans. Ce ne sont pas des choses qui se calculent mathématiquement. Il ne reste plus qu'une question: La nomination pourrait-elle être d'une durée de quatre ans?

Mme Bellis: La disposition indique une durée maximale de cinq ans.

Le sénateur Beaudoin: Peut-on en conclure que le gouverneur en conseil peut choisir de nommer une personne pour une durée de deux ans ou de trois ans? À mon avis, ce ne serait pas une bonne chose, mais c'est possible.

À cause des articles 9 et 12, les pouvoirs de l'administrateur sont limités. Je pensais au début qu'il s'agissait d'un poste aux pouvoirs considérables, mais ce ne semble pas être le cas. L'article 9 dit qu'il relève des juges en chef.

Si le dernier mot appartient à un administrateur de la troisième branche de l'État et que cette personne est soumise à la supervision de l'organe judiciaire, je n'ai pas à m'en faire.

Le sénateur Joyal: Dans la même veine, je dirais qu'il y a un élément de continuité qui est inhérent à la nomination des juges. Dans les lois fédérales, il y a un cas d'une nomination pour une durée comparable à celle des juges et c'est celui du directeur général des élections. Voici ce que disent les articles 13 et 14 de la Loi électorale du Canada portant sur le directeur général des élections:

[Français]

13.(1) Est institué le poste de directeur général des élections, dont le titulaire est nommé à titre inamovible par résolution de la Chambre des communes. Il peut être révoqué pour motif valable par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

(2) La limite d'âge pour l'exercice de la charge de directeur général des élections est de soixante-cinq ans.

[Traduction]

Ce qui veut dire que le directeur général des élections peut être révoqué par décret du conseil. Il peut occuper son poste jusqu'à l'âge de 65 ans, soit à peu près la même limite d'âge qu'un juge. Le directeur général des élections doit être autonome en théorie et en pratique; il serait exposé à des critiques si ce n'était pas le cas. Le fait que cette personne peut être nommée et occuper son poste jusqu'à l'âge de 65 ans aide à assurer l'autonomie de cette charge publique.

Je comprends votre raisonnement du début à la fin — comme vous l'avez dit, ce projet de loi est un modèle. Cependant, il y aurait moyen aussi de définir un modèle qui respecterait certains des objectifs que cette mesure cherche à atteindre. Il en résulterait également des sauvegardes plus fortes que celles que l'on trouve

in fact, a person could be appointed for two years or three years. A government may decide to use that approach to exercise tighter control over the administration of the court.

We should not have such a facility in our system because we pride ourselves on our credible court system. Canadian judges possess the highest level of credibility of all the professions, as you know. That means that the system is good, and it means that judges are at least seen to be independent.

When we devise to create such a system to ensure suitable administrative support — the human and materiel resources — to ensure that the courts function well, those details are not included in the bill. Those must be seen as being independent.

One could use clause 5 to twist the system. When we are asked, as legislators, to deal with this and maintain the principles of the system, we almost have to become the devil's advocate and say: "Someone would like to intervene in the system. How could you include those clauses or proposed sections?"

That is, essentially, a way to measure the accuracy of the bill to meet the objectives that we want and share. I am certain that we do not have any conflict in our goals nor those of the government. There is certainly a conjunction of will. We want to ensure that what you have, what we agree on and what all honourable senators share — the objective and independence of the judiciary — is maintained, and end with, Bill C-30. We are trying to improve the situation, not trying to jeopardize the system.

Ms Bellis: I should like to respond to your final point. I dare say with some confidence that the model we see in the new federal courts administration service is the envy of chief justices in the superior courts of the provinces across Canada. It is a model that weights the balance on the side of judicial independence so much more significantly than those models. I would suggest to honourable senators that, in terms of policy options, the debate, the points that you have raised and the identified models have comprised an ongoing discussion between the executive and the judiciary, and within the judiciary itself, for many years, ergo the Deschenes report that is 30 years old now.

This has been an active debate about the need to strike the right balance. The government chose this model, which has the full support of the effective chief justices, through an extensive consultation.

Senator Bryden: I thank the witnesses for making my job, as sponsor of Bill C-30, so much easier than I thought it would be, given the excellent questions by my honourable colleagues, Senators Grafstein and Joyal.

dans le projet de loi, vu surtout ce que disait le sénateur Beaudoin à propos de la possibilité de nommer une personne pour deux ou trois ans. Un gouvernement pourrait décider de procéder ainsi pour surveiller de plus près l'administration de la cour.

Notre système devrait empêcher une telle ingérence, parce que notre appareil judiciaire crédible est pour nous une source de fierté. Les juges canadiens possèdent le plus haut niveau de crédibilité de toutes les professions, comme vous le savez. On ne peut en conclure que le système est bon et que les juges sont au moins perçus comme étant indépendants.

Lorsque nous entreprenons de mettre en place un tel système pour assurer le soutien administratif nécessaire — les ressources humaines et matérielles — pour permettre aux tribunaux de fonctionner efficacement, ces détails ne sont pas inclus dans le projet de loi. Ce sont des choses qui doivent être perçues comme étant indépendantes.

L'article 5 pourrait permettre à quelqu'un de fausser le système. Lorsque l'on nous demande à nous les législateurs de corriger cette situation et de faire respecter les principes du système, nous devons presque nous faire les avocats du diable et dire: Quelqu'un cherche à s'ingérer dans le système. Comment mettre en oeuvre ces dispositions ou les articles proposés?

C'est essentiellement là un moyen de voir dans quelle mesure le projet de loi peut permettre d'atteindre les objectifs que nous poursuivons tous. Je suis sûr que nous recherchons tous la même chose et le gouvernement aussi. Il y a certainement convergence des buts. Ce que nous voulons, c'est que les moyens mis à votre disposition, les choses dont nous convenons et ce que tous les honorables sénateurs recherchent — l'objectif et l'indépendance de la magistrature — seront respectés et trouveront leur aboutissement dans le projet de loi C-30. Nous essayons d'améliorer la situation et non pas de compromettre le système.

Mme Bellis: Ce que vous venez de dire m'incite à affirmer assez catégoriquement que le modèle que nous avons pour le nouveau Service administratif fédéral pour les cours attire l'envie des juges en chef des cours supérieures des provinces dans tout le Canada. C'est un modèle qui accorde à l'indépendance de la magistrature un poids que l'on ne saurait retrouver dans les modèles qu'ils ont. J'aimerais que les honorables sénateurs comprennent que sur le plan des possibilités d'action, le débat, les points que vous avez soulevés et les modèles définis n'ont cessé d'alimenter le dialogue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire et aussi au sein du pouvoir judiciaire lui-même, pendant de nombreuses années, d'où par exemple le rapport Deschenes qui remonte maintenant à 30 ans.

Tout ce débat a eu lieu parce que l'on cherchait le juste milieu. Le gouvernement a opté pour ce modèle, que les juges en chef appuient sans réserve, à l'issue d'une vaste consultation.

Le sénateur Bryden: Je tiens à remercier les témoins de m'avoir facilité la tâche dans mon rôle de parrain du projet de loi C-30, car je pensais qu'il aurait été beaucoup plus difficile, mais cela ne s'est pas avéré vu les excellentes questions de mes honorables collègues, les sénateurs Grafstein et Joyal.

The Chairman: Thank you for appearing before our committee, Ms Bellis.

Senator Joyal: I understand that the witnesses have offered to obtain confirmation of the position of the justices.

Ms Bellis: I shall undertake to have a discussion only. As you can appreciate, the judiciary, with legitimate concern for its relationship with the other two branches of government, has a certain reluctance to take a stance publicly. However, I can certainly explore what might be possible. I am uncertain whether I will be able to report back tomorrow on that point because I am not sure I would be able to make the necessary contacts tomorrow morning. However, I undertake to do my best.

The Chairman: Thank you, Ms Bellis. Please do your best because we intend to do the clause-by-clause consideration of the bill at 10:47 tomorrow morning, in this room.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, March 21, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-30, to establish a body that provides administrative services to the Federal Court of Appeal, the Federal Court, the Court Martial Appeal Court and the Tax Court of Canada, to amend the Federal Court Act, the Tax Court of Canada Act and the Judges Act, and to make related and consequential amendments to other Acts, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Before we proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-30, I should like to call our witness from yesterday evening, Madame Bellis, to the table. Perhaps she can give us an answer to the question we raised yesterday.

Ms Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Department of Justice: I can only report that, unfortunately, I was unable to get the instructions that I would require from the minister in order to pursue the issue of the letter today.

Senator Joyal: Madam Chair, I should like to address the witness through you, if the witness could stay at the table.

The Chairman: Yes, but only for a short time before we proceed to clause-by-clause consideration.

Senator Joyal: I do not want to delay the discussion this morning. Do I understand that you will be in a position to provide, later on today or in the forthcoming days, the information that we requested yesterday?

La présidente: Je vous remercie, madame Bellis, d'être venue témoigner devant notre comité.

Le sénateur Joyal: Si j'ai bien compris, les témoins ont dit qu'ils étaient prêts à obtenir une confirmation de la position des juges.

Mme Bellis: Je ne peux m'engager qu'à leur en parler. Vous comprendrez que la magistrature, très sensible aux liens qu'elle entretient avec les deux autres branches de gouvernement, est bien réticente à se prononcer publiquement. Je vais certainement voir, cependant, ce qu'il y a moyen de faire. Je ne peux dire avec certitude que je pourrai vous en reparler dès demain, car je ne suis pas certaine de pouvoir avoir les entretiens qu'il faut demain matin. Toutefois, je vais faire tout ce que je peux.

La présidente: Je vous remercie, madame Bellis. Je vous prie de faire tout ce que vous pouvez parce que nous avons l'intention de procéder à l'étude article par article dès 10 h 47 demain matin, ici dans cette salle.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 mars 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 45 afin d'examiner le projet de loi C-30, Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la Cour martiale et de la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Avant d'entreprendre l'examen article par article du projet de loi C-30, j'aimerais appeler notre témoin d'hier soir, Mme Bellis, à la table. Peut-être peut-elle nous donner une réponse à la question que nous avons soulevée hier.

Mme Judith Bellis, avocate générale et directrice, Affaires judiciaires des politiques et tribunaux, ministère de la Justice: Je peux seulement dire que, malheureusement, j'ai été incapable d'obtenir du ministre les directives qui me permettraient d'approfondir la question de la lettre aujourd'hui.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais m'adresser au témoin par votre entremise, si le témoin veut bien rester à la table.

La présidente: Oui, mais pour un moment seulement, avant que nous entamions l'examen article par article.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas retarder la discussion de ce matin. Ai-je bien compris que vous serez en mesure de fournir, plus tard aujourd'hui ou dans les prochains jours, l'information que nous vous avons demandée hier?

Ms Bellis: I am not in a position to make such an undertaking, Senator Joyal. I would need clear instructions from the Minister of Justice in order to do that.

Senator Joyal: I understand that. The only suggestion I would make is that you forward the letter to our chair. In the past, our chair has been provided with additional information, which was then circulated among the committee members. That has been very helpful.

Ms Bellis: I will make the inquiry through the minister's office and I will let the chair's office know.

The Chairman: Thank you. If I receive that information, I will circulate it.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-30?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 3 and 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 5 to 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 8 and 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 10 and 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 12 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 13 to 58 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: These are all amendments to the Federal Court Act, so I have no problem with that.

The Chairman: Carried. Shall clauses 59 to 81 carry? Those are the amendments to the Tax Court of Canada Act on pages 36 to 44.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 82 to 111 carry? These are amendments to the Judges Act on pages 44 to 60.

Hon. Senators: Agreed.

Mme Bellis: Je ne suis pas en mesure de prendre cet engagement, monsieur le sénateur. Il me faudrait des instructions claires de la part du ministre de la Justice pour le faire.

Le sénateur Joyal: Je peux le comprendre. La seule suggestion que je puisse faire est que vous transmettiez la lettre à notre présidente. Il arrive que la présidence reçoive des renseignements additionnels, qui nous sont ensuite transmis. C'est toujours très utile.

Mme Bellis: Je transmettrai la demande au bureau du ministre, et j'informerai le bureau de la présidente de la réponse.

La présidente: Merci. Si je reçois cette information, je vous la transmettrai.

Est-il convenu, honorables sénateurs, que le comité entame l'examen article par article du projet de loi C-30?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les articles 3 et 4 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptés. Les articles 5 à 7 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptés. Les articles 8 et 9 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptés. Les articles 10 et 11 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptés. L'article 12 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les articles 13 à 58 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Ce sont tous des amendements à la Loi sur la Cour fédérale, alors je n'y vois pas de problème.

La présidente: C'est adopté. Les articles 59 à 81 sont-ils adoptés? Ce sont les amendements à la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, aux pages 36 à 44.

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est adopté. Les articles 82 à 111 sont-ils adoptés? Ce sont les amendements à la Loi sur les juges, aux pages 44 à 60.

Des voix: D'accord.

The Chairman: Carried. Shall clauses 112 to 184 carry? These are related and consequential amendments on page 60 to 86.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 185 to 192 carry? Those are found on pages 86 to 90.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 193 to 198 carry? These are the coordinating amendments.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 199 carry? This is the coming into force clause.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agreed.

Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I shall report this bill this afternoon. I thank you all for showing up this morning. This meeting is now adjourned.

The committee is adjourned.

La présidente: Adoptés. Les articles 112 à 184 sont-ils adoptés? Il s'agit des amendements à d'autres lois en conséquence, aux pages 60 à 86.

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est donc adopté. Les articles 185 à 192 sont-ils adoptés? Ils figurent aux pages 86 à 90.

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est adopté. Les articles 193 à 198 sont-ils adoptés? Ce sont les amendements connexes.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 199 est-il adopté? C'est la disposition de mise en vigueur.

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'annexe est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée. L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Sommes-nous d'accord que ce projet de loi est adopté sans modification?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est d'accord.

Convenez-vous que je présente ce projet de loi à la prochaine réunion du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je le présenterai cet après-midi. Je vous remercie d'être tous venus ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES:

Wednesday, March 20, 2002

From the Department of Justice:

Ms Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs,
Courts and Tribunal Policy;

Ms Adair Crosby, Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal
Policy;

Ms Adèle Berthiaume, Counsel, Judicial Affairs, Courts and
Tribunal Policy.

Thursday, March 21, 2002

From the Department of Justice:

Ms Judith Bellis, General Counsel and Director, Judicial Affairs,
Courts and Tribunal Policy.

TÉMOINS:

Le mercredi 20 mars 2002

Du ministère de la Justice:

Mme Judith Bellis, avocate générale et directrice, Aff
judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires
administratifs;

Mme Adair Crosby, conseillère juridique, Affaires judiciaires
politiques des tribunaux judiciaires et administratifs;

Mme Adèle Berthiaume, conseillère juridique, Affaires judiciaires
politiques des tribunaux judiciaires et administratifs.

Le jeudi 21 mars 2002

Du ministère de la Justice:

Mme Judith Bellis, avocate générale et directrice, Aff
judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires
administratifs.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 17, 2002
Thursday, April 18, 2002

Le mercredi 17 avril 2002
Le jeudi 18 avril 2002

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Seventh and Eighth meetings on:

Bill S-32, An Act to amend the Official
Languages Act
(fostering of English and French)

Septième et huitième réunions concernant:

Le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les
langues officielles
(promotion du français et de l'anglais)

APPEARING:

The Honourable Sheila Copps, P.C., M.P.,
Minister of Canadian Heritage

COMPARAÎT:

L'honorable Sheila Copps, c.p., députée,
ministre du Patrimoine canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 17, 2002

(50)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:30 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson and Rivest (10).

Other senator present: The Honourable Senator Gauthier (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

WITNESSES:

From Alliance Quebec:

Brent D. Tyler, President;

Jacques Labbé, Chairman of the Political Action Committee;

Andrew Male, Political and Community Action Coordinator.

Mr. Tyler and Mr. Labbé made an opening statement. Together, all the witnesses answered questions.

At 4:45 p.m., the Honourable Senator Milne, Chair, took the Chair.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 25, 2002, the committee proceeded to study a draft budget for its special study on implementation of statutory review provisions.

The Honourable Senator Fraser moved — That, the following budget application be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$2,000
Transportation and Communications	NIL
Other Expenditures	NIL
Total	\$2,000

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 avril 2002

(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*vice-président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Rivest (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gauthier (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 23 du 6 février 2002.*)

TÉMOINS:

D'Alliance Québec:

Brent D. Tyler, président;

Jacques Labbé, président du Comité d'action politique;

Andrew Male, coordonnateur de l'action politique et communautaire.

M. Tyler et M. Labbé font une déclaration d'ouverture. Ensemble, tous les témoins répondent aux questions.

À 16 h 45, l'honorable sénateur Milne, présidente, prend le fauteuil.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 25 mars 2002, le comité poursuit l'examen d'une ébauche de budget pour son étude spéciale sur la mise en oeuvre de dispositions d'examen réglementaire.

L'honorable sénateur Fraser propose — Que la demande de budget suivante soit approuvée aux fins de présentation au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et autres	2 000 \$
Transports et communications	S/O
Autres dépenses	S/O
Total	2 000 \$

The question being put on the motion, it was adopted.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 18, 2002
(51)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson and Rivest (11).

Other senator present: The Honourable Senator Gauthier (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill S-32, An Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23, February 6, 2002.*)

APPEARING:

The Honourable Sheila Copps, P.C., M.P., Minister of Canadian Heritage.

WITNESSES:

From Canadian Heritage:

Judith A. LaRocque, Associate Deputy Minister;

Hilaire Lemoine, Director General, Official Languages Support Programs.

The Honourable Sheila Copps made an opening statement. Together with Ms LaRocque and Mr. Lemoine, the minister answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 18 avril 2002
(51)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gauthier (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais).

COMPARAÎT:

L'honorable Sheila Copps, c.p., députée, ministre du Patrimoine canadien.

TÉMOINS:

De Patrimoine canadien:

Judith A. LaRocque, sous-ministre déléguée;

Hilaire Lemoine, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles.

L'honorable Sheila Copps fait une déclaration et, de concert avec Mme LaRocque et M. Lemoine, répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 17, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Today, we will be hearing from Alliance Quebec, represented today by Mr. Brent Tyler, Mr. Ted Cash and Mr. Andrew Male.

Mr. Brent D. Tyler, President, Alliance Quebec: I understand that some senators remained in the Senate Chamber to mark the twentieth anniversary of the Charter, which is an auspicious event.

Our particular concern today relates to sections 16 and 23 of the Charter, which deal with linguistic duality.

I will start by telling you what we will not talk about today. In the time available to us, I would like to focus on what we will talk about. We will not talk about areas of provincial jurisdiction, the imposition of French, and restrictions on English in commercial advertising and in the workplace under the charter of the French language. We will not talk about access to English schools. We will not talk about access to English health and social services. We will concentrate strictly on areas within the jurisdiction of the federal government, that is to say, the Official Languages Act and what we perceive to be its lack of implementation in the Province of Quebec. We will mention, in that context, the proposed amendment of Senator Gauthier.

We agree wholeheartedly with the underlying intent of the amendment, that is, to increase the enjoyment of minority language rights in areas of federal jurisdiction. However, we believe that the amendment, in its current form, especially the failure to define measures necessary to ensure vitality and development, et cetera, will be ineffective.

To put this in context, I would refer to what the Société des Acadiens said on the subject of Canada's linguistic duality. The society said:

Linguistic duality has been a longstanding concern in our nation. Canada is a country with both French and English solidly embedded in its history. The constitutional language protections reflect continued and renewed efforts in the direction of bilingualism. In my view, we must take special care to be faithful to the spirit and purpose of the guarantee of language rights enshrined in the *Charter*.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gérard-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le vice-président: Nous entendons aujourd'hui des représentants d'Alliance Québec, soit M. Brent Tyler, M. Ted Cash et M. Andrew Male.

M. Brent D. Tyler, président, Alliance Québec: Il semble que certains sénateurs sont restés dans la salle du Sénat pour souligner le vingtième anniversaire de la Charte, ce qui est de bon augure.

Notre témoignage d'aujourd'hui porte sur le respect des articles 16 et 23 de la Charte relatifs à la dualité linguistique.

Permettez-moi de commencer par vous dire ce dont nous n'allons pas parler aujourd'hui, car j'aimerais plutôt profiter du temps qui nous est accordé pour nous concentrer sur ce dont nous voulons traiter. Nous n'allons pas parler des sphères de compétence provinciale, de l'imposition du français ni des restrictions quant à l'affichage commercial en anglais et à l'utilisation de l'anglais en milieu de travail que prévoit la Charte de la langue française. Nous n'allons pas non plus parler de l'accès à des écoles, à des services sociaux et à des soins de santé en langue anglaise. Nous allons nous en tenir exclusivement aux domaines de compétence fédérale, soit la Loi sur les langues officielles, qui semble ne pas être appliquée comme il le faudrait dans la province de Québec. Dans ce contexte, nous allons aussi mentionner la modification proposée par le sénateur Gauthier.

Nous appuyons de tout coeur l'intention sous-jacente de cette modification, qui vise à permettre au groupe linguistique minoritaire de jouir davantage de ses droits linguistiques dans les domaines de compétence fédérale. Nous craignons toutefois qu'elle ne soit inefficace si l'on en conserve le libellé actuel, qui ne définit pas les mesures nécessaires pour stimuler la vitalité et l'essor linguistiques.

Pour situer le contexte, je vous renvoie au jugement sur la dualité linguistique au Canada dans l'affaire de la Société des Acadiens:

La question de la dualité linguistique est une préoccupation de vieille date au Canada, un pays dans l'histoire duquel les langues française et anglaise sont solidement enracinées. Les garanties constitutionnelles en matière linguistique traduisent des efforts continus et renouvelés en vue de réaliser le bilinguisme. Selon moi, nous devons nous efforcer particulièrement de rester fidèles à l'esprit et à l'objet des droits linguistiques enchâssés dans la *Charte*.

There are three important sections in the Official Languages Act, which we will survey for you. They are, first, language of work in Part V of the act; second, sections 34 to 38 which include sections on language requirements of positions; and, third, equitable participation of English-speaking and French-speaking people in federal institutions in the country.

It is important for you to appreciate that there is only a recourse to court available for items one and two, that is to say, language of work and language of work provisions. There is no recourse in the existing version of the act for a violation of the equitable participation provisions.

Further, section 82 of the act provides that the equitable participation provisions have no primacy over other legislation, contrary to the rest of the act, which does provide for primacy. There is no remedy for a breach of the equitable participation provisions.

Under the act, only the commissioner has a recourse. She can report to the Treasury Board under section 63; she can report to the Governor in Council under section 65(1); and she can report to Parliament under section 65(3).

The only commissioner to have done anything about the inequitable participation of English-speaking Canadians in federal institutions in Quebec was D'Iberville Fortier who, in his report of January 1987 to the Governor in Council, stated that:

...the regrettable fact is that Anglophone participation continues to decline in overall terms. Statistics taken from annual reports of the Public Service Commission indicate that, even in the bilingual regions of Quebec, where Anglophones account for nearly 20 per cent of the population, Anglophone participation fell from 8.7 per cent in 1980 to 7.1 per cent in 1986. That is what Mr. Fortier said 15 years ago. According to recent figures it is around 5 per cent, and I will get into more detail on that later.

What is interesting about this report is the expression by the commissioner of the day of how impotent he felt about the problem that was in front of him and the inadequacies of the act. He said:

The action taken by the central agencies and the various federal organizations, which had been warned of the situation several times, was neither adequate nor appropriate. This is especially true if one considers the extent of the problem to be corrected and the continuing trends that must be reversed if Anglophone participation in the federal public service in Quebec is to attain an equitable level.

It is not the purpose of this report to lay blame for this situation on any particular institution. Rather, the Commissioner has the duty to indicate that, unless more energetic action is taken, the present trend may soon become irreversible and could lead to linguistic polarization which, in turn, could hinder the provision of services in accordance

La Loi sur les langues officielles comporte trois parties importantes, que nous avons analysées pour vous. Il y a d'abord la partie V de la loi, qui porte sur la langue de travail; les articles 34 à 38, qui régissent notamment les exigences linguistiques liées à l'emploi et enfin, la partie sur la participation équitable des gens d'expression anglaise et d'expression française aux institutions fédérales du Canada.

Il est important que vous sachiez qu'il n'existe qu'un recours judiciaire possible pour le premier et le deuxième éléments, soit la langue de travail et les dispositions sur la langue de travail. La version actuelle de la loi ne prévoit aucun recours contre les violations des dispositions sur la participation équitable.

De plus, l'article 82 de la loi précise que les dispositions sur la participation équitable n'ont pas primauté sur les autres lois, contrairement aux autres dispositions de la loi. Il n'y a donc aucun recours contre le non-respect des dispositions sur la participation équitable.

En vertu de cette Loi, seule la commissaire a droit de recours. L'article 63 lui permet de faire rapport au Conseil du Trésor; le paragraphe 65(1), de faire rapport au gouverneur en conseil et le paragraphe 65(3), de faire rapport au Parlement.

Le seul commissaire à avoir invoqué ce droit pour dénoncer la participation inéquitable des Canadiens d'expression anglaise aux institutions fédérales situées au Québec est D'Iberville Fortier, qui déplorait, dans son rapport de janvier 1987 au gouverneur en conseil, que:

Malheureusement [...] dans l'ensemble, la participation anglophone continue à diminuer. Des statistiques tirées des rapports annuels de la Commission de la Fonction publique, indiquent que, même dans les régions bilingues du Québec où la communauté anglophone forme près de 20 p. 100 de la population, la participation anglophone est passée de 8,7 p. 100 en 1980 à 7,1 p. 100 en 1986. C'est ce que disait M. Fortier il y a quinze ans. Les chiffres récents situent plutôt cette participation autour de 5 p. 100. J'en parlerai un peu plus tard.

Ce qui est aussi intéressant dans ce rapport, c'est la façon dont le commissaire décrit combien il se sent impuissant devant le problème qui se pose à lui et les lacunes de la loi.

Les mesures prises par les agences centrales et les divers organismes fédéraux, auxquels le commissaire a signalé à chacun la situation plusieurs fois, n'ont pas été suffisantes et appropriées, compte tenu de l'ampleur du problème à corriger et des tendances soutenues qu'il faudrait renverser afin que la participation anglophone à la Fonction publique fédérale au Québec devienne équitable.

L'objet du présent rapport n'est pas d'imputer la situation à une institution en particulier. Il est plutôt du devoir du Commissaire de signaler que la tendance actuelle risque de devenir irréversible et d'entraîner une polarisation linguistique peu favorable à une prestation de services entièrement conforme à l'esprit et à la lettre de la Loi sur les

with the spirit and letter of the Official Languages Act. Under the circumstances, having exhausted all of the other recourses at his disposal, the Commissioner respectfully asks the Governor in Council and the President of the Treasury Board, what measures they intend to take to correct the situation revealed in the present report.

That was 1987. Since then, the situation has only worsened. In September 1999, Alliance Quebec made a complaint, along with Alan Greer, a postal worker for Canada Post in Montreal, to the commissioner involving language of work, language of work positions and the lack of equitable participation. It took more than two years for the commissioner to prepare a report. On the issue of equitable participation, this is what the commissioner had to say in the report that finally came out in October 2001, more than two years later:

We expressed concerns about the overall under-representation of Anglophones in federal departments and agencies in Quebec which currently stands at approximately 5 per cent. (The 1996 Census found 12.6 per cent of the population in Quebec to be English-speaking.) The long-standing issue of Anglophone under-representation in federal institutions...was examined in a study by the Public Service Commission. Its report entitled *Anglophone participation in the Federal Public Service in Quebec* was published in 1999.

The conclusion with respect to the post office, underscoring the need to raise anglophone participation from its current rate of 3.7 per cent towards one approaching that of the general population in Quebec, was that Canada Post was asked, in very specific terms, to, by November 16, develop a three-year action plan with measurable indicators and strict time frames to increase anglophone participation at all levels in the organization of the Montreal region for the period 2002-2005. This was supposed to be in place and announced by January 1. Nothing has occurred since then.

Finally, in the conclusion of the commissioner's October 2001 report, we see the following comment:

...we found significant deficiencies in the corporation's application of the OLA. Our findings lead us to conclude that there are instead systemic barriers.

Then there is a long section at the end of the report where she, too, expresses her frustration at the lack of adequate protection for these types of recourses in the Official Languages Act. In reference to Canada Post Corporation, she concludes:

CPC still has a long road ahead to render its offices in Montreal, home of the largest linguistic minority in Canada, conducive to the use of both official languages. We intend to follow matters closely.

langues officielles, à moins que l'on intervienne de manière plus énergique. Dans les circonstances, ayant épuisé tous les recours à sa disposition, le Commissaire demande respectueusement au gouverneur en conseil, et subsidiairement au président du Conseil du Trésor, quelles mesures ils comptent prendre pour corriger la situation exposée dans le présent rapport.

C'était en 1987. Depuis, la situation n'a fait qu'empirer. En septembre 1999, Alliance Québec s'est jointe à Alan Greer, employé de Postes Canada, pour présenter à la commissaire une plainte sur la langue de travail, les chances égales d'emploi et d'avancement dans les deux langues et le manque de participation équitable. Il a fallu plus de deux ans à la commissaire pour préparer son rapport. Sur la participation équitable, voici ce que la commissaire a trouvé à dire dans son rapport finalement publié en octobre 2001, plus de deux ans plus tard:

Nous avons exprimé nos inquiétudes quant à la sous-représentation générale des anglophones dans les ministères et les organismes fédéraux ayant des bureaux au Québec, vu qu'ils ne constituent qu'environ 5 p. 100 de l'effectif. (Selon le Recensement de 1996, 12,6 p. 100 de la population québécoise est d'expression anglaise.) La vieille question de la sous-représentation des anglophones dans les institutions fédérales [...] a été examinée par la Commission de la fonction publique, qui a publié un rapport sur le sujet en 1999.

La conclusion de la commissaire au sujet des postes soulignait la nécessité d'accroître la participation anglophone, qui se limite actuellement à 3,7 p. 100, de façon qu'elle se rapproche du pourcentage d'anglophones dans la population générale du Québec. À cette fin, elle demandait expressément à Postes Canada de préparer, d'ici le 16 novembre, un plan d'action triennal prévoyant des indicateurs mesurables et des échéances strictes afin d'accroître la participation des anglophones dans tous les organismes de la fonction publique situés dans la région de Montréal pour la période de 2002 à 2005. Ce plan devait être annoncé et mis en place au plus tard le 1^{er} janvier. Rien n'est arrivé depuis.

Enfin, la commissaire terminait son rapport d'octobre 2001 par ce commentaire:

Nous avons relevé des lacunes importantes quant à l'application de la LLO au sein de la société. Nous sommes portés à conclure qu'il existe effectivement des barrières systémiques.

S'ensuit une longue section à la fin du rapport où elle exprime, elle aussi, sa frustration face au manque de protection adéquate et de recours possibles en vertu de la Loi sur les langues officielles. En ce qui concerne la Société canadienne des postes, elle conclut que:

La Société canadienne des postes a beaucoup à faire pour que les deux langues officielles puissent être utilisées dans ses bureaux de Montréal, où vit la plus grande minorité linguistique du Canada. Nous entendons suivre l'évolution de ce dossier de près.

We, as the complainant, and Alan Greer as the co-complainant have heard nothing from the commissioner about the implementation of her report.

I should like to stress the importance of the appropriate unit for comparison purposes in determining equitable participation. We submit that the appropriate unit is the Greater Montreal Area, which also happens to be the unit that Statistics Canada uses to compile statistics. In other words, we do not think that the appropriate unit is the province as a whole.

In the report, the province is described as having federal departments and agencies with 5 per cent anglophone participation. The post office is described as having 3.7 per cent overall in Quebec.

Twenty-four per cent of population of the Greater Montreal Area is English-speaking. We believe that, instead of targeting the general population of anglophones in the general population of Quebec, we should be using the Greater Montreal Area. That is the appropriate point of comparison and the appropriate unit of comparison. That makes the discrepancy between percentage of participation in the public service and percentage of the population even more glaring.

Our question is: How many reports, recommendations and blown deadlines will there be before this law is respected? Meanwhile, what happened to Alan Greer? He was fired in February, fired for basically being a whistle-blower and pointing out that Canada Post was not respecting its obligations under the Official Languages Act.

Here I will let my colleague Mr. Labbé describe to you the saga of Alan Greer.

Mr. Jacques Labbé, Chairman, Political Action Committee, Alliance Quebec: Mr. Greer started working with the post office in 1989. Mr. Greer's father is black, his mother is French Canadian and he is perfectly comfortable in both languages.

In 1994, Mr. Greer attempted to write a letter to the post office in Ottawa. His manager told him, "You have given me a letter in English, rewrite it in French, I will not send it for you." This is when he first realized that he was not allowed to use the English language.

After some investigation, Mr. Greer realized that his job, which was delivering packages to people's homes, like many other of the jobs, had been designated "French essential." This was one of over 100 complaints that he made to the Official Languages Commission. Virtually all of them were founded.

Thankfully, today, many of those corrections have been made. The Official Languages Commission said that you could be English-speaking or French-speaking to drive a truck, to deliver packages, to sort mail, to be a mechanic, to repair a flat tire, to

Nous-mêmes, le plaignant, et Alan Greer, le coplaignant, n'avons plus entendu parler de la commissaire depuis lors en ce qui concerne la mise en oeuvre des recommandations de son rapport.

J'aimerais souligner qu'il importe d'adopter une unité de comparaison appropriée pour déterminer ce qu'est une participation équitable. Nous proposons que cette unité soit la région métropolitaine de Montréal, qui est l'unité de comparaison généralement utilisée par Statistique Canada. Autrement dit, nous ne pensons que l'ensemble de la province soit une unité de comparaison acceptable.

Selon ce rapport, les bureaux des ministères et des organismes fédéraux dans la province ne comptent que 5 p. 100 d'anglophones, alors que l'effectif anglophone de Postes Canada ne s'élèverait qu'à 3,7 p. 100 pour l'ensemble du Québec.

Par ailleurs, 24 p. 100 de la population de la région métropolitaine de Montréal est anglophone. Nous croyons qu'il vaudrait mieux se fonder sur le pourcentage de la population anglophone de la région métropolitaine de Montréal plutôt que sur le pourcentage de celle de l'ensemble du Québec. C'est le point et l'unité de comparaison qui s'imposent. Cela met encore plus en évidence le fossé entre le pourcentage de la participation des anglophones à la fonction publique et le pourcentage de la population qu'ils représentent.

Notre question est la suivante: Combien de rapports, de recommandations et d'échéances non observées faudra-t-il encore avant que cette loi soit respectée? Entre-temps, que pensez-vous qu'il est arrivé à Alan Greer? Il a été congédié en février pour avoir dénoncé le fait que Postes Canada ne respecte pas ses obligations aux termes de la Loi sur les langues officielles.

Je vais laisser mon collègue, monsieur Labbé, vous relater la saga d'Alan Greer.

M. Jacques Labbé, président, Comité d'action politique, Alliance Québec: M. Greer est entré à l'emploi de Postes Canada en 1989. Il est de père noir et de mère canadienne-française et il s'exprime parfaitement dans les deux langues.

En 1994, M. Greer a voulu écrire une lettre au bureau de poste d'Ottawa. Son supérieur lui a dit: «Vous m'avez remis une lettre en anglais. Récrivez-la en français, sinon je ne l'enverrai pas.» C'est à ce moment qu'il a pris conscience, pour la première fois, qu'il n'était pas autorisé à s'exprimer en langue anglaise.

Après quelques recherches, M. Greer a constaté que la connaissance du français était désignée essentielle pour son emploi — qui consistait à livrer des envois chez les gens — comme pour beaucoup d'autres emplois. C'est là l'une des nombreuses plaintes, plus de 100, qu'il a déposées devant le Commissariat aux langues officielles. Pratiquement toutes ses plaintes étaient fondées.

Dieu merci, aujourd'hui, bien des réparations exigées ont été faites. Le Commissariat aux langues officielles a statué qu'on pouvait être d'expression anglaise ou française pour conduire un camion, livrer des envois, trier du courrier, être

change oil, or to do whatever is needed to keep the fleet running at Canada Post. The only problem that exists now is that we need to get Canada Post to actually hire anglophones to do this work.

Once Mr. Greer made complaints, he started to be harassed. Forty-five times his paycheque did not arrive on payday, when other employees were getting paid. On over 30 occasions his overtime claims were denied.

In September 2000, Mr. Greer started getting suspensions and letters in his file. The only recourse he had was to file grievances and to test the accusations or refusals of overtime through the union. Twenty of his overtime grievances have been decided so far, all 20 in his favour. Yet, he was fired for a 20-minute overtime claim that they said was fraudulent. Each suspension that has been decided, and many have yet to be decided, have all been decided in Mr. Greer's favour. He has won 25 grievances out of 25. However, because it takes two or three years for grievances to be decided, a dossier is built up, and Mr. Greer has no opportunity to erase it.

We have been able to find about 12 different employees in the same type of situation, that is, they have a clean work record for three or five years, and then they are identified as having filed a complaint with the Official Languages Commission, or as a supporter or witness for someone such as Mr. Greer. Suddenly their work records show suspensions or they find letters in their files to let them know that they are being watched closely. The type of message that is given is: "We know you are not one of us."

A recent news article described a gentleman from Canada Lands who supposedly blew the whistle on things that happened a few years ago. I understand why he waited until he had the security of his pension before he came forward. Instead of coming forward at the time incidents were happening that he felt were incorrect, he kept quiet and he waited until he retired. That is what happens. When you see what happened to Mr. Greer, you can well understand why this gentleman was smart enough to do that.

Unfortunately, I have not seen any goodwill from Canada Post. In 1999, they knew they were being investigated for improper anglophone participation. We have had no indication of any kind that, from 1999, when they knew the investigation was starting, until the time the report came out two years later, in October 2001, of any attempt on their part to make a change. As Mr. Tyler said, they have now been asked to implement changes and here we are, four months into the New Year, and we see no sign of any change.

I would urge honourable senators to do whatever you can to help this the Greer family. Alan Greer has a wife and child. He has lost his job and, because he was fired, he loses the pension contributions of his employer. I do not know if he will be eligible for Employment Insurance. These are the type of situations that

mécanicien, réparer une crevaison, changer de l'huile ou quoi que ce soit d'autre pour maintenir le parc automobile de Postes Canada. L'embauche d'anglophones à Postes Canada pour exercer ces fonctions est le seul problème qui subsiste à l'heure actuelle.

Lorsque M. Greer s'est plaint, il a fait l'objet de harcèlements. À 45 reprises, son chèque de paie n'est pas arrivé le jour prévu, alors que les autres employés recevaient le leur. Plus de 30 fois, ses demandes de paiement d'heures supplémentaire ont été refusées.

En septembre 2000, M. Greer a commencé à faire l'objet de suspensions et des lettres ont été versées à son dossier. Il n'a que pu déposer des griefs et saisir le syndicat de ces accusations ou de ces refus de paiements d'heures supplémentaires. Jusqu'à maintenant, une vingtaine de ses griefs ont été étudiés, et toutes les décisions lui ont été favorables. Il n'en demeure pas moins qu'il a été congédié pour avoir réclamé un paiement pour 20 minutes de temps supplémentaire qu'il n'aurait pas fait. Les décisions relatives aux suspensions — dont beaucoup n'ont toujours pas été réglées — donnent raison à M. Greer. Jusqu'à maintenant, on lui a donné raison dans le cas des 25 griefs qu'il a déposés. Cependant, comme le règlement de griefs prend de deux à trois ans, un dossier qu'il ne peut effacer a été constitué à son sujet.

Nous avons repéré environ 12 autres employés qui se trouvent dans le même genre de situation: leur dossier est resté vierge pendant trois ou cinq ans, après quoi une pièce y est versée indiquant qu'ils ont déposé une plainte au Commissariat aux langues officielles, qu'ils ont appuyé quelqu'un comme M. Greer ou qu'ils ont témoigné en sa faveur. Soudain, on se met à les suspendre ou à leur envoyer des lettres pour les informer qu'on les surveille de près en leur disant: «Nous savons que vous n'êtes pas des nôtres.»

Un article récent dans les médias rapporte qu'un ex-employé de la Société immobilière aurait dénoncé des incidents survenus quelques années plus tôt. Je comprends qu'il ait attendu la sécurité de sa retraite pour faire éclater l'affaire au grand jour. Plutôt que de dénoncer ces incidents au fur et à mesure qu'ils se produisaient, il a préféré se taire et attendre sa retraite. Voilà où nous en sommes. Quand on voit ce qui est arrivé à M. Greer, on comprend bien pourquoi cet homme a eu la sagesse d'agir ainsi.

Malheureusement, Postes Canada ne me semble pas avoir manifesté de bonne volonté. En 1999, la société savait qu'elle faisait l'objet d'une enquête relative à une participation anglophone insuffisante. Entre 1999, date à laquelle elle savait que l'enquête débutait, jusqu'en octobre 2001, date à laquelle le rapport a été publié, soit deux ans plus tard, nous n'avons été informés d'aucune tentative de sa part d'apporter des changements. Comme l'a dit M. Taylor, la société a été avisée d'apporter des changements; nous sommes maintenant en avril et nous ne voyons aucun signe de changement.

J'encourage vivement les honorables sénateurs à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour aider la famille Greer. Alan Greer est marié et père d'un enfant. Il a perdu son travail et, étant donné qu'il a été licencié, il perd les cotisations de retraite de son employeur. Je ne sais pas s'il va être admissible à l'assurance-

face these people who blindly or naively had confidence in our country and in our lives and went through the process. They were told to file a grievance and, if they won their grievance, they could expect that the employer would make the necessary corrections so that they would not have to file a second or third grievance. In fact, it has escalated to the point where 100 grievances have been filed over a period of six or seven years.

Mr. Tyler: Alliance Quebec makes funding applications to the Department of Canadian Heritage. We have traditionally played the role of watchdog when it comes to the implementation of obligations under the Official Languages Act.

This year we also made an application for funding. We were asked by Canadian Heritage officials to remove from our funding application the following description in our activity sector:

Research and assess application of the Official Languages Act to ensure compliance with the regulations by federal government institutions.

It was made clear to us that this had to be removed from our funding application for the next fiscal year, starting April 1. I leave it to you, honourable senators, to draw your own conclusions about that request.

One of the guidelines we should like to propose to honourable senators when contemplating amendments to the Official Languages Act is the Helsinki process, to which Canada is a full partner. This is an association of civilized countries, a sort of buddy system, which has extensive rules on how minority language communities should be treated. In the time available to us, I cannot go into any detail. However, in our brief, we will set out in greater detail the Helsinki process. Essentially, the Helsinki process recognizes that there are internationally respected norms and standards for the treatment of minorities. When honourable senators look at how to amend the Official Languages Act, we respectfully submit that this accord would be a fruitful source of inspiration.

We should also like to propose what we consider to be practical amendments. First, provide recourse in the event of a violation of Part VI of the act. At present, there is no judicial recourse for a violation of the provisions on equitable participation.

Second, we could provide for the protection of complainants such as Alan Greer by introducing a rebuttable presumption of unjust dismissal where a worker has made a complaint and the commissioner is investigating. This kind of presumption of unjust dismissal exists in labour legislation extensively at the federal and provincial levels. Essentially, it means that, where an employee has made a complaint and the commissioner is investigating and that person has been fired, there is a presumption in the employee's favour that he or she was fired because of the exercise of their rights under the Official Languages Act. The

emploi. Ce sont des genres de situations auxquelles sont confrontés les gens qui aveuglément ou naïvement font confiance à notre pays et passent par le processus. On leur dit de présenter un grief et une fois qu'ils obtiennent gain de cause, ils devraient pouvoir s'attendre à ce que l'employeur apporte les correctifs voulus pour qu'ils n'aient pas à présenter un deuxième ou un troisième grief. En fait, on est arrivé au point où 100 griefs ont été présentés au cours d'une période de six ou sept ans.

M. Tyler: Alliance Québec présente des demandes de financement au ministère du Patrimoine canadien. Nous jouons traditionnellement le rôle de surveillant pour ce qui est de la mise en oeuvre des obligations prévues en vertu de la Loi sur les langues officielles.

Cette année, nous avons de nouveau fait une demande de financement. Les fonctionnaires de Patrimoine canadien nous ont demandé de retirer de notre demande de financement la description ci-après, qui figurait dans notre secteur d'activité:

Évaluer, par le biais de recherches, l'application de la Loi sur les langues officielles, afin de s'assurer du respect des règlements par les institutions fédérales.

On nous a clairement indiqué que cette phrase devait être supprimée de notre demande de financement pour le prochain exercice, à compter du 1^{er} avril. Je vous laisse, honorables sénateurs, le soin de tirer vos propres conclusions au sujet de cette demande.

Nous aimerions proposer aux honorables sénateurs qui vont se pencher sur les modifications à apporter à la Loi sur les langues officielles de prendre en compte le processus d'Helsinki, dont le Canada est partenaire à part entière. Il s'agit d'une association de pays civilisés, un genre de système de surveillance mutuelle, qui prévoit des règles étendues quant à la façon de traiter les minorités linguistiques. En raison du temps qui nous est accordé, je ne peux pas entrer dans les détails. Toutefois, dans notre mémoire, nous expliquons en plus grand détail le processus d'Helsinki. Essentially, ce processus reconnaît l'existence de normes respectées à l'échelle internationale pour le traitement des minorités. Lorsque les honorables sénateurs examineront les modifications à la Loi sur les langues officielles, nous leur demandons respectueusement d'envisager cet accord comme une source intéressante d'inspiration.

Nous aimerions également proposer des modifications pratiques. Premièrement, prévoir des recours en cas de violation de la partie VI de la loi. À l'heure actuelle, aucun recours judiciaire n'est prévu pour toute violation des dispositions relatives à la participation équitable.

Deuxièmement, on pourrait assurer la protection de plaignants comme Alan Greer en prévoyant une présomption réfutable de congédiement injustifié lorsqu'un travailleur a présenté une plainte qui fait l'objet d'une enquête de la part du commissaire. Ce genre de présomption de congédiement injustifié existe dans la législation du travail aux paliers fédéral et provincial. Essentially, cela veut dire que lorsqu'un employé a présenté une plainte et que le commissaire mène une enquête à ce sujet et que cette personne a été licenciée, il est présumé, en faveur de l'employé, qu'il a été licencié du fait qu'il exerçait ses droits,

employer would then have to prove that there was another just and sufficient cause. This is not unknown in law by any means. That is an amendment that we believe would have protected Allan Greer to a great extent, certainly more than the abysmal protection that exists in the current version of the law. As it is now, Alan Greer is fighting for his job in court.

The attitude of the Commissioner of Official Languages is still under investigation, after all these years.

We are not in favour of increased powers for the commissioner. The commissioner's office, occupied by successive commissioners, has acted as an enabler. It has acted in such a way as to allow federal institutions to continue to violate the act rather than respect it. We have no doubt about the good faith of the current commissioner, no doubt at all, but we have serious doubts about the bureaucracy underneath her, which is required to ensure respect of the act.

I will give you an example of inadequate recourses. Under section 62(2) of the act, an employee who has been harassed for exercising his rights may make a complaint to the commissioner. What can the commissioner then do? She can make a report to the Treasury Board. Can the employee get his or her job back? No. We just add on to the piles of documents that have been generated by the commissioner with no effect on the ground. Obviously, that has been of no help to Alan Greer.

The bottom line for us honourable senators is simply this: Without the necessary political will to have federal institutions respect their obligations under the act, then the situation of official language minorities will not improve.

You can amend the act in the way proposed by Senator Gauthier. However, in our view, unless there is political will from the top to respect the provisions of the Official Languages Act, then our lot as official language minorities will not be improved. It takes political will, and we see none at the present time.

I have described to you our circumstances and the decrease in the level of participation of English-speaking people, which I should point out to you, is half the level of participation of francophones.

Those are our representations, and I look forward to your questions.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I apologize for not having been here at the beginning of the session and for keeping you waiting. Four members of the committee were speaking on the Charter of Human Rights in the Senate chamber this afternoon, and I was last on the list.

Mr. Tyler: Madam Chair, we are at your disposal.

conférés en vertu de la Loi sur les langues officielles. L'employeur devrait alors prouver qu'il existe une autre cause juste et suffisante. Cela est tout à fait courant en droit. C'est une modification qui, nous le croyons, aurait protégé Alan Greer dans une grande mesure, certainement beaucoup plus que la protection catastrophique qui est prévue en vertu de la version actuelle de la loi. En ce moment, Alan Greer se bat en cour pour récupérer son emploi.

L'attitude du Commissariat des langues officielles fait toujours l'objet d'une enquête, après toutes ces années.

Nous ne sommes pas en faveur d'une augmentation des pouvoirs du commissaire. La fonction de commissaire, occupée par des commissaires successifs, a joué le rôle de catalyseur. En effet, elle a permis aux institutions fédérales de continuer à enfreindre la loi plutôt que de la respecter. Nous ne doutons absolument pas de la bonne foi de la commissaire actuelle, mais nous doutons sérieusement de la bureaucratie qui est chargée d'assurer le respect de la loi.

Permettez-moi de vous donner un exemple de recours inadéquat. En vertu du paragraphe 62(2) de la loi, un employé qui fait l'objet de harcèlement du fait qu'il exerce ses droits, peut présenter une plainte au commissaire. Que peut faire la commissaire? Elle peut présenter un rapport au Conseil du Trésor. L'employé peut-il récupérer son emploi? Non. Nous ne faisons que multiplier le nombre de documents produits par le commissariat, sans que cela n'ait d'effet sur le terrain. De toute évidence, cela n'a pas aidé Alan Greer.

Ce que nous voulons essentiellement dire, honorables sénateurs, est ceci: S'il n'y a pas de volonté politique nécessaire pour que les institutions fédérales respectent leurs obligations en vertu de la loi, la situation des minorités de langue officielle ne s'améliorera pas.

Vous pouvez modifier la loi de la façon proposée par le sénateur Gauthier. Toutefois, à notre avis, s'il n'y a pas de volonté politique de la part du gouvernement pour respecter les dispositions de la Loi sur les langues officielles, notre sort en tant que minorité de langue officielle ne s'améliorera pas. Il faut qu'il y ait volonté politique et pour l'instant nous n'en voyons pas.

Je vous ai décrit notre situation ainsi que la diminution du niveau de participation des anglophones qui, permettez-moi de vous le souligner, correspond à la moitié du niveau de participation des francophones.

Ainsi se terminent nos observations; nous sommes prêts à répondre à vos questions.

La sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Veuillez m'excuser de ne pas avoir assisté au début de la séance et de vous avoir fait attendre. Quatre membres du comité prenaient la parole au sujet de la Charte des droits de la personne dans la salle du Sénat cet après-midi et j'étais la dernière sur la liste.

M. Tyler: Madame la présidente, nous sommes à votre disposition.

[Translation]

Senator Rivest: Truthfully, anglophone Quebecers, whether they live in Quebec City or in Ottawa, do not have a public service mind set. For example, in the Quebec public service, anglophone Quebecers are woefully under represented. I believe the representation rate is a mere one or two per cent. Is that correct?

Mr. Tyler: The rate currently stands at .7 per cent. The difference is that at the federal government level, we have the Official Languages Act. In theory, the legislation is supposed to help us, correct? There is nothing equivalent to that legislation in Quebec.

Senator Rivest: In Greater Montreal, anglophones account for 24 per cent of the overall population. Is that correct?

Mr. Tyler: Yes.

Senator Rivest: Are we talking about English-speaking residents?

Mr. Tyler: You know as well as I do that criteria selection can affect the overall numbers. I believe the figure quoted in the commissioner's report is 12.6 per cent, whereas according to the 1996 census, 8.8 per cent list English as their mother tongue, whereas 10.8 per cent claim to speak English in the home.

Senator Rivest: What is the figure you quoted for the federal public service in Quebec?

Mr. Tyler: Five per cent. At Canada Post, the figure is 3.7 per cent.

Senator Rivest: You are right to say that a correction is in order in terms of the representation or participation of anglophone Quebecers in federal institutions in Quebec. To give us some idea of the extent of the problem, do you have any figures for the other provinces? In Ontario, for example, since the francophone population is much smaller, what is the level of francophone participation in federal institutions? What about in New Brunswick?

Mr. Tyler: I cannot give you exact figures. I can tell you that from a comparison standpoint, the problem of equitable participation is twice as acute for anglophones in Quebec as it is for francophones outside Quebec.

Senator Rivest: In terms of their participation in federal institutions?

Mr. Tyler: Yes, according to the Commissioner of Official Languages.

Senator Rivest: Why is that?

Mr. Tyler: That is a good question. I wish I had the answer. The problem is that in his report, the commissioner referred to systemic barriers. I would imagine that this is the reason. Even taking into account the cultural differences, would this explain the gap?

[Français]

Le sénateur Rivest: Il faut dire que les Québécois anglophones, que ce soit à Québec ou à Ottawa, n'ont pas la culture de la fonction publique. Par exemple, à Québec, dans la fonction publique, la représentation des Québécois anglophones est beaucoup plus catastrophique. La représentation est-elle à 1 ou 2 p. 100?

M. Tyler: À l'heure actuelle, elle est à 0,7 p. 100. La différence c'est qu'au gouvernement fédéral, nous avons la Loi sur les langues officielles. En principe, c'est supposé nous aider, n'est-ce pas? Il n'y a rien d'équivalent au Québec.

Le sénateur Rivest: Dans le Grand Montréal, y a-t-il 24 p. 100 d'anglophones?

M. Tyler: Oui.

Le sénateur Rivest: Est-ce que ce sont des «parlants anglais»?

M. Tyler: Vous savez comme moi que selon le critère qu'on choisit, cela peut affecter les chiffres. Le chiffre qui est cité dans le rapport de la commissaire, je pense que c'est 12,6 p. 100, tandis que selon le recensement de 1996, si on calcule les gens dont la langue maternelle est l'anglais, c'est 8,8 p. 100, et ceux dont la langue d'usage à la maison est l'anglais, c'est 10,8 p. 100.

Le sénateur Rivest: Quel est le chiffre que vous avez donné pour la fonction publique fédérale au Québec?

M. Tyler: Cinq pour cent. À Postes Canada, c'est 3,7 p. 100.

Le sénateur Rivest: Vous avez raison de dire qu'il y a une correction qui devrait être faite sur la représentation et la participation des Québécois de langue anglaise dans les institutions fédérales au Québec. Pour apprécier un peu la relativité du problème, avez-vous les chiffres des autres provinces? En Ontario par exemple, la population francophone étant beaucoup plus réduite, combien de francophones participent aux institutions fédérales? Ou au Nouveau-Brunswick?

M. Tyler: Je ne peux pas vous donner des chiffres précis. Je peux vous dire que si on fait la comparaison, le problème de participation équitable est deux fois plus sévère pour les anglophones au Québec que pour les francophones ailleurs au pays.

Le sénateur Rivest: Dans les institutions fédérales?

M. Tyler: Oui, selon la commissaire aux langues officielles.

Le sénateur Rivest: Pourquoi?

M. Tyler: C'est une très bonne question. J'aimerais bien savoir la réponse. Voilà le problème. Dans son rapport, la commissaire parle de «systemic barriers». Je présume que c'est dû à cela. Même s'il y avait une différence au niveau des cultures, est-ce que cela explique l'écart?

Senator Rivest: No, that is not a reason. As you said, there is legislation on the books. Without actually supporting the terminology used in the drafting, you have expressed support for the overall bill that we are examining, a bill which comes to us officially from government authorities. People are at a loss when rights guaranteed under the Official Languages Act are violated. Some ministers or individuals here in Ottawa have said: "If language rights are subject to broad judicial control, the result will be numerous challenges." The argument put forward is that the process will become open to judicial control and that associated measures will become too costly. How do you respond to this contention, in spite of the official position on the matter? When someone asks "Where is the beef?," there is no one around to provide an answer.

Mr. Tyler: I would be very happy if there were some other way to give the legislation some teeth and to ensure that its provisions are respected. However, I do not see any other way. In my opinion, some measure of judicial control is required. If a person exercises his rights under the Official Languages Act and files a grievance, and if the commissioner investigates the complaint and the person in question is fired, that person can go to court to argue a presumption in his or her favour. The employer will need to prove that the firing was justified, and not related to the employee exercising his rights.

Senator Rivest: Employees may invoke other reasons. Let us suppose language use was a job requirement. Harassment, for example, can affect working conditions. The grounds for an employee grievance can be varied.

Would this not fall outside the scope of our laws and labour standards?

Mr. Tyler: I do not think it would.

Senator Rivest: Do you have other examples?

Mr. Tyler: Yes, there is the Quebec Labour Standards Act.

Senator Rivest: Does it provide for a presumption?

Mr. Tyler: Yes. If a person does not get paid, files a grievance and is dismissed in the interim, the legislation provides for a presumption in the employee's favour. That is standard procedure.

Senator Rivest: At this time?

Mr. Tyler: Yes. All provincial labour relations acts and all labour codes, even the federal one, provide for a presumption in the employee's favour. This is not out of line. Perhaps it could be viewed as such because we are talking about language. However, as I said earlier, when citing other examples, language is not the issue here. The issue is harassment because of a person's sexual orientation or because of some other reason.

Senator Beaudoin: You stated that what was lacking was political will and that Bill S-32 would not resolve the problem. If, on the other hand, this bill was adopted, section 41 would

Le sénateur Rivest: Non, cela ne le justifie pas. Comme vous le dites, la loi est là. Vous avez donné votre appui, sans appuyer le choix des termes au moment de la rédaction, au projet de loi qu'on étudie, et qui nous vient, d'ailleurs, officiellement ou officieusement des autorités gouvernementales. Les gens sont démunis lorsque leurs droits garantis par les principes de la Loi sur les langues officielles ne sont pas respectés. On dit: «On va judiciaireiser les droits linguistiques d'une façon trop grande et cela va donner lieu à plusieurs procès.» Vous savez qu'il y a des ministres ou des gens qui ont dit cela ici, à Ottawa, à l'égard du projet de loi. D'ailleurs, c'est aussi l'opinion du ministère de la Justice. On dit qu'on ne peut pas agir ainsi parce que cela va judiciaireiser le processus et que les mesures vont être trop dispendieuses. Quelle est votre réflexion face à cette attitude, malgré les discours officiels — et sans doute de bonne foi — qui sont très généreux? Quand il s'agit de demander: «Where is the beef?», les gens ne sont plus là.

M. Tyler: S'il y avait une autre façon de mettre du mordant dans la loi et de s'assurer que les dispositions sont respectées, je serais très content. Je n'en vois pas d'autres. À mon avis, il faut, dans une certaine mesure, judiciaireiser. Si quelqu'un exerce un droit en vertu de la Loi sur les langues officielles, qu'il dépose une plainte, que la commissaire est en train de faire une enquête là-dessus et cette personne est congédiée, devant la cour, elle aura le droit d'invoquer une présomption en sa faveur, et l'employeur sera obligé d'établir qu'il y avait un motif autre que l'exercice de ses droits.

Le sénateur Rivest: Les travailleurs ont d'autres motifs à faire valoir à leur employeur. Supposons que l'usage de la langue est une condition d'exercice du travail. Il y a beaucoup d'autres conditions de travail, comme le harcèlement, par exemple. Un employé peut se plaindre pour toutes sortes d'autres motifs.

Ne serait-il pas exorbitant de l'ensemble de notre droit et de notre pratique du travail?

M. Tyler: Je ne pense pas.

Le sénateur Rivest: Est-ce qu'il y en a d'autres?

M. Tyler: Oui, la Loi sur les normes du travail au Québec.

Le sénateur Rivest: Y-a-t-il présomption à ce moment-là?

M. Tyler: Oui. Si quelqu'un ne reçoit pas son salaire, qu'il dépose une plainte et qu'il est congédié dans l'intervalle, la loi prévoit une présomption en sa faveur. C'est pratique courante.

Le sénateur Rivest: Cela existe déjà?

M. Tyler: Oui. Toutes les lois provinciales en matière des relations de travail, tous les codes du travail, même au niveau fédéral, ont une présomption en ce sens. Ce n'est pas exorbitant en ce sens. Ce serait peut-être exorbitant parce qu'on parle de la langue et, comme vous l'avez dit tantôt, dans les autres exemples, ce n'est pas la langue qui est en jeu. Il s'agit de harcèlement pour des motifs d'orientation sexuelle ou autre.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit que ce qui manquait, c'était la volonté politique et que le projet de loi S-32 ne réglerait pas le problème. D'un autre côté, si le projet de loi était adopté,

certainly take on a new dimension, in the sense that it would become executory. If that is the case, whether or not the political will exists, there will be a requirement in place to abide by the terms of executory legislation.

Mr. Tyler: In my opinion, this provision is not sufficiently concise. The courts will need to intervene to define the expression "take the necessary steps," because it fails to give federal institutions clear guidelines.

What exactly is the meaning of "take the necessary steps"? We have some concerns about this expression. We support all attempts at making the legislation more executory rather than declaratory in nature. We do not wish to be perceived as critics of the amendment, because we support its intent. However, we do have some questions about more practical matters and about how this amendment will improve the situation of our official language minority communities.

Senator Beaudoin: You have some doubts because you are unclear as to how the word "necessary" will be interpreted.

Mr. Tyler: I have some doubts because as I see it, the federal government and federal institutions in Quebec have behaved deplorably. The figures I quoted earlier amply attest to that fact. If the political will is lacking, even if we feel the proposed amendment is a step in the right direction, no concrete changes will occur. That is where we have a problem.

Senator Beaudoin: If the proposed amendment to section 41 does not change anything for the better, then what must we do? We cannot do more.

Mr. Tyler: Yes, you can. For instance, you can provide some recourse for organizations like ours in cases where Part VI of the act is disregarded. As it now stands, the act does not propose any remedy when Part VI is contravened, even for the commissioner, with the possible exception of contacting the government and writing reports. Reports have been drafted in the past. Enough is enough. We need the option of being able to challenge any violation of Part VI of the act in court. That would be a practical amendment. Another amendment would be to allow for a presumption in the person's favour. These are practical amendments that would benefit both communities.

Senate Beaudoin: In terms of recourse, are you talking about a legislative amendment?

Mr. Tyler: Yes. This would require amending section 77 of the act to allow a party that has filed a grievance and received a report to turn to the Federal Court to seek an effective remedy. That would mean orders such as the ones mentioned in the conclusion to the commissioner's report cited earlier.

l'article 41 aurait certainement une nature nouvelle, en ce sens qu'il deviendrait exécutoire, obligatoire. Alors s'il devient obligatoire, qu'il y ait volonté ou non, on est obligé d'obéir à une loi exécutoire.

M. Tyler: Je pense qu'il y a un manque de précision. Quand on dit dans l'amendement: «take the necessary steps», cela va nécessiter que les tribunaux interviennent pour définir, parce que ce n'est pas suffisamment précis comme ligne de conduite pour les institutions fédérales.

Qu'est-ce que veut dire «take the necessary steps» exactement? C'est dans ce sens que nous avons des réticences. Nous sommes d'accord avec toute tentative d'ajouter ou de tenter de rendre la loi plus exécutoire, plutôt que d'avoir une loi déclaratoire. On ne veut pas être perçu comme des gens qui veulent critiquer l'amendement, parce que nous sommes d'accord avec l'intention. Mais on se pose des questions sur les faits pratiques sur le terrain, sur la façon dont cela va améliorer le sort de nos minorités de langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: Vous doutez parce que nous ne savez pas comment sera interprété le mot «nécessaire».

M. Tyler: J'ai des doutes parce que si je regarde le comportement du gouvernement fédéral et les institutions fédérales au Québec, leur effort est lamentable, et les statistiques que je vous ai données tantôt le démontrent amplement. Si nous n'avons pas la volonté politique, même si nous pensons que l'amendement proposé va dans le bon sens, cet amendement n'apportera aucun changement sur le terrain. C'est notre problème avec l'amendement.

Le sénateur Beaudoin: Si en amendant l'article 41 de la façon proposée, on n'améliore rien, que faut-il faire? On ne peut pas faire plus.

M. Tyler: Oui. Vous pouvez, par exemple, donner un recours à des organismes comme le nôtre dans le cas d'une violation de la partie VI de la loi, parce que la loi, telle qu'elle est, ne propose aucun remède pour une violation de la partie VI de la loi, même à la commissaire, sauf de s'adresser au gouvernement et d'écrire des rapports. On a eu des rapports dans le passé. Cela suffit. On a besoin de la possibilité de s'adresser à la cour pour une violation de la partie VI de la loi. Voilà un amendement pratique. L'autre amendement que nous avons proposé tantôt est la présomption. Ce sont des amendements pratiques qui vont avoir un effet sur le terrain au bénéfice des deux communautés.

Le sénateur Beaudoin: Quel serait le remède? Est-ce sur le plan législatif?

M. Tyler: Oui. Cela prendrait un amendement législatif à l'article 77 de la loi pour permettre à une partie qui a déposé une plainte et qui a reçu un rapport de s'adresser ensuite à la Cour fédérale pour avoir un remède efficace. Cela veut dire des ordonnances comme celles mentionnées dans les conclusions du rapport de la commissaire que j'ai cité tantôt.

[English]

The Chairman: Mr. Tyler, before you go further, perhaps I should clarify what this committee can and cannot do. Senator Gauthier's Bill S-32 does not deal with Part VI of the act.

Mr. Tyler: That is the problem.

The Chairman: Yes, so we cannot delve into any other part. We cannot go beyond this bill. That is what Senator Beaudoin was saying.

Mr. Tyler: I understand, but my point is, if you are considering amendments that will have what we feel a useful effect, this is an illustration of an amendment that we think would be more useful than the one you are considering.

Senator Beaudoin: Madam Chair, I would not object to another amendment, if necessary. If, after your testimony, we find that we should amend another part of the act, I would certainly be in favour of that.

The Chairman: Carry on, Mr. Tyler.

Mr. Tyler: I had nothing more to say in answer to Senator Beaudoin. I tried to answer his question fully.

Senator Moore: I am sitting here on this, the twentieth anniversary of the Charter of Rights and Freedoms, and I find the story about Mr. Greer to be quite incredible.

Mr. Tyler: We do too.

Senator Moore: I just cannot believe what I am hearing.

I also find incredible what was suggested by Heritage Canada respecting your application for funding. Could you repeat the phrase in your application that you were asked to remove?

Mr. Tyler: I would be delighted. This was in our original application when it was filed by the deadline in December 2001:

Research and assess application of the Official Languages Act to ensure compliance with the regulations by federal government institutions.

Subsequent to the filing of our application for program funding, we were approached by employees of the Department of Canadian Heritage and directed to take that out of our funding application, which we did.

Senator Moore: Had that phrase been included in previous applications?

Mr. Tyler: We have always played a role in ensuring that the federal institutions in the Province of Quebec respect their obligations under the Official Languages Act. It came to us as a huge surprise that this request was made of us.

Senator Moore: That is not what I asked you. I want to know was that phrase in your application in the year before, the year before that, and the year before that?

[Traduction]

La présidente: Monsieur Tyler, avant que vous ne poursuiviez, je devrais peut-être préciser ce que notre comité peut faire et ne pas faire. Le projet de loi S-32 du sénateur Gauthier ne traite pas de la partie VI de la loi.

M. Tyler: C'est le problème.

La présidente: Effectivement, si bien que nous ne pouvons pas approfondir d'autres parties. Nous ne pouvons pas dépasser le cadre de ce projet de loi. C'est ce que le sénateur Beaudoin voulait dire.

M. Tyler: Je le comprends, mais d'après moi, si vous envisagez des modifications qui auront un effet, d'après nous, utile, je crois qu'il s'agit ici d'un exemple de modification qui, à notre avis, serait plus utile que celui que vous examinez.

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, je ne m'opposerai pas à une autre modification, si nécessaire. Si, après votre témoignage, nous concluons que nous devrions modifier une autre partie de la loi, je serais certainement en faveur.

La présidente: Poursuivez, monsieur Tyler.

M. Tyler: Je n'ai rien d'autre à dire en réponse au sénateur Beaudoin. J'ai essayé de répondre complètement à sa question.

Le sénateur Moore: Nous célébrons aujourd'hui le 20^e anniversaire de la Charte des droits et libertés et l'histoire de M. Greer me paraît tout à fait incroyable.

M. Tyler: C'est notre sentiment également.

Le sénateur Moore: Je ne peux tout simplement pas croire ce que j'entends.

Je trouve également que la proposition de Patrimoine canadien au sujet de votre demande de financement est incroyable. Pourriez-vous répéter la phrase que l'on vous a demandé de retirer de votre demande?

M. Tyler: Avec plaisir. Cette phrase se trouvait dans notre demande initiale au moment où elle a été présentée avant la date limite de décembre 2001:

Évaluer, par le biais de recherches, l'application de la Loi sur les langues officielles, afin de s'assurer du respect des règlements par les institutions fédérales.

Après avoir présenté notre demande de financement, des employés du ministère Patrimoine canadien nous ont dit de supprimer cette phrase de notre demande, ce que nous avons fait.

Le sénateur Moore: Cette phrase figurait-elle dans vos demandes précédentes?

M. Tyler: Notre rôle a toujours été de s'assurer que les institutions fédérales dans la province du Québec respectent leurs obligations en vertu de la Loi sur les langues officielles. Nous avons été très surpris par une telle demande.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas ce que je vous ai demandé. Je veux savoir si cette phrase figurait dans votre demande l'année précédente, l'année avant celle-ci, et cetera?

Mr. Tyler: I would have to explain to you that there is a new funding paradigm now — results-based management. Therefore, our funding application was totally transformed. I can tell you that as a matter of fact we were funded before for this very activity.

Senator Moore: Were you funded for that activity?

Mr. Tyler: Correct.

Senator Moore: Who told you — I want names and correspondence tabled — to take that out?

Mr. Tyler: I can tell you that Beverley Caplan of the Montreal office of the Department of Canadian Heritage spoke to Lynn Roy, our Director of Communications, and directed Lynn to remove this from our application.

Senator Moore: Was there an implication that if you did not you would not be successful?

Mr. Tyler: You are probably not aware of the fact that we are the only group in the Province of Quebec that has had our funding cut not once, not twice but three times.

Senator Moore: Was that done by Heritage Canada?

Mr. Tyler: Yes. Therefore, we were sensitive to conducting ourselves in any way that would result in a further cut of our funding, so we took it out when we were so directed.

Senator Moore: You took it out. Was your application then successful?

Mr. Tyler: We have not been advised yet. Our fiscal year started April 1, and we have yet to receive any approval of our application for program funding, even though the fiscal year has already started.

Senator Moore: In the past, when did you receive a response for your application? Was it prior to the commencement of your next fiscal period?

Mr. Tyler: In the past, it has always been a problem. Sometimes it has gone as late as June. One regional association in the Province of Quebec last year, CASA, had to close its doors for two months because of the delay.

Senator Moore: What is going on here? Is someone trying to force you out of business?

Mr. Tyler: It would be unfair to speculate. I can tell you that we are the only group that has been cut — not once or twice, but three times. We are the only group that takes an advocacy position with respect to issues relating to the English-speaking community, in terms of going to court. For example, when the Quebec government failed to implement the health care access plans in accordance with its statutory obligations, it was Alliance Quebec that took it before the courts. Of course, the Quebec government adopted all the plans before we got to the courthouse.

M. Tyler: Il faut que je vous parle d'un nouveau paradigme dans le domaine du financement — la gestion fondée sur les résultats. Par conséquent, notre demande de financement a été complètement remaniée. Je peux vous affirmer que nous avons en fait reçu des fonds pour cette activité dans le passé.

Le sénateur Moore: Vous avez reçu des fonds pour cette activité?

M. Tyler: Exactement.

Le sénateur Moore: Qui vous a dit de retirer cette phrase? Je veux que des noms et des pièces de correspondance soient déposés.

M. Tyler: Je peux vous dire que Beverley Caplan, du bureau montréalais du ministère du Patrimoine canadien, a parlé à Lynn Roy, notre directrice des communications, et a indiqué à Lynn de retirer cette phrase de notre demande.

Le sénateur Moore: Était-il sous-entendu que si vous ne le faisiez pas, vous n'obtiendriez pas le financement demandé?

M. Tyler: Vous ne savez probablement pas que nous sommes le seul groupe de la province du Québec qui a vu son financement touché non seulement une fois, non seulement deux fois, mais trois fois.

Le sénateur Moore: Et cela est le fait de Patrimoine canadien?

M. Tyler: Oui. Par conséquent, nous ne voulions pas que notre financement soit encore réduit, si bien que nous avons retiré cette phrase lorsqu'on nous l'a demandé.

Le sénateur Moore: Vous l'avez retirée. Votre demande a-t-elle été accordée?

M. Tyler: On ne nous en a pas encore informé. Notre exercice a commencé le 1^{er} avril et nous n'avons pas encore reçu d'approbation de notre demande de financement, même si l'exercice a déjà commencé.

Le sénateur Moore: Dans le passé, quand avez-vous reçu une réponse à votre demande? Était-ce avant le début de l'exercice suivant?

M. Tyler: Dans le passé, cela a toujours été un problème. Parfois cela est arrivé pas avant le mois de juin. Une association régionale dans la province du Québec, la CASA, a dû, l'année dernière, fermer ses portes pendant deux mois à cause du retard.

Le sénateur Moore: Que se passe-t-il exactement? Essaie-t-on de vous faire disparaître?

M. Tyler: Il ne serait pas honnête de spéculer. Je peux vous dire que nous sommes le seul groupe dont le financement ait été réduit — pas seulement une ou deux fois, mais trois fois. Nous sommes le seul groupe qui fait de la revendication à propos de questions liées à la communauté anglophone, nous sommes le seul groupe à saisir les tribunaux. Par exemple, lorsque le gouvernement québécois n'a pas mis en oeuvre les plans d'accès aux soins de santé conformément à ses obligations statutaires, c'est Alliance Québec qui a saisi les tribunaux de la question. Bien sûr, le gouvernement québécois a adopté tous les plans avant que les audiences ne débutent.

We see our role as being that of an advocacy group where interests affecting all of the English community are involved. However, we are one regional association among many others. We are the largest. We have 80 per cent of the English-speaking population within our territory.

Senator Moore: You were told to take that phrase out, but that is still part of your mission, which you intend to carry out, I presume.

Mr. Tyler: For me to be here, for example — Mr. Labbé is volunteer leadership — and for us to incur expenses, we must, in this age of due diligence, show at the end of year that we spent the money where we said we would. If this is not in our funding application, we must then raise the money to pay for today from other sources, such as membership and private fundraising.

Senator Moore: Even though this statement of your mission was taken out of your application, you still intend to proceed in that manner; is that correct?

Mr. Tyler: Absolutely. We will just find another way to fund it. We have to continue.

Senator Moore: Are they saying that, if you do anything with respect to ensuring that the Official Languages Act is applied, if you undertake any activity in that vein, any funding necessary for that activity will be cut?

Mr. Tyler: Because they are not giving it to us for that activity, they asked us to take it out.

Senator Moore: However, you are incurring expenses by being here today.

Mr. Tyler: Correct.

Senator Moore: I think this probably falls under the umbrella of the statement you were told to take out.

Mr. Tyler: I would say that it clearly does.

Senator Moore: It looks like it to me.

You are making your application for funding. At the end of the year you submit your report on your activities.

Mr. Tyler: On a quarterly basis we are required to do due diligence; in other words, to show Canadian Heritage that we have spent the money where we said we would.

Senator Moore: If you put in your quarterly report that you were here doing this activity and incurred certain expenses, am I correct in saying that those expenses would not be covered?

Mr. Tyler: We would have to find private funding to cover them. That is right. That is what I am saying.

Senator Moore: That is unbelievable in this country at this time.

Mr. Tyler: We will be happy to document it chapter and verse.

Nous jouons le rôle de groupe de revendication lorsque les intérêts touchant l'ensemble de la communauté anglophone sont en jeu. Toutefois, nous ne sommes qu'une association régionale parmi tant d'autres. Nous sommes la plus importante, 80 p. 100 de la population anglophone se trouve sur notre territoire.

Le sénateur Moore: On vous a dit de retirer cette phrase, mais cela fait toujours partie de votre mission, que vous entendez mener, j'imagine.

M. Tyler: Le fait que je sois présent aujourd'hui, par exemple — M. Labbé est un bénévole — et que nous avons des frais, nous oblige, à notre époque de diligence raisonnable, à indiquer à la fin de l'année que nous avons dépensé les fonds comme nous l'avions dit. Si cela ne figure pas dans notre demande de financement, nous devons alors trouver l'argent pour payer pour notre comparaison d'aujourd'hui ailleurs, en faisant par exemple appel à nos membres et au secteur privé.

Le sénateur Moore: Même si cet énoncé de mission a été retiré de votre demande, vous avez toujours l'intention de poursuivre votre mission, n'est-ce pas?

M. Tyler: Absolument. Nous allons simplement trouver une autre façon de la financer. Nous devons poursuivre.

Le sénateur Moore: Vous a-t-on dit que si vous faites quoi que ce soit pour assurer l'application de la Loi sur les langues officielles, si vous menez une activité dans cette veine, que tout financement nécessaire pour cette activité sera supprimé?

M. Tyler: Comme on ne nous donne pas de financement pour cette activité, on nous a demandé de la retirer.

Le sénateur Moore: Toutefois, vous supportez des dépenses en étant présent ici aujourd'hui.

M. Tyler: C'est exact.

Le sénateur Moore: Je crois que cela se rapporte probablement à l'énoncé que l'on vous a demandé de retirer.

M. Tyler: Je répondrais que c'est clairement le cas.

Le sénateur Moore: C'est bien mon impression.

Vous faites une demande de financement. Au bout de l'année, vous présentez un rapport de vos activités.

M. Tyler: Tous les trimestres, on nous demande de faire preuve de diligence raisonnable; en d'autres termes, nous devons montrer à Patrimoine canadien que nous avons dépensé les fonds pour les activités que nous avons déclarées.

Le sénateur Moore: Si vous indiquez dans votre rapport trimestriel que vous témoignez ici dans le cadre de cette activité et que vous supportez certaines dépenses, ai-je raison de dire que ces dépenses ne seraient pas remboursées?

M. Tyler: Nous devons trouver du financement privé pour ces dépenses. C'est exact. C'est ce que je dis.

Le sénateur Moore: C'est incroyable, dans notre pays et à notre époque.

M. Tyler: Nous nous ferons un plaisir de le documenter.

Senator Moore: I have heard enough.

The Chairman: Senator Moore, I would point out that this committee does pay the expenses of witnesses who appear before it, but only one in each group.

Senator Moore: That is not the issue or the point, but I appreciate your comment.

Senator Gauthier: The Quebec Community Group Network...

[Translation]

Senator Gauthier: Are you familiar with the Quebec Community Group Network?

Mr. Tyler: Very much so.

Senator Gauthier: Are you a member of this organization?

Mr. Tyler: We are members, like all members who receive funding from Heritage Canada.

Senator Gauthier: Does the Network serve as the umbrella organization for Quebec anglophones?

Mr. Tyler: In the case of Alliance Quebec, the President is the organization's spokesperson on the subject of funding. No one else can speak for the members of Alliance Quebec, except for the President or the person designated by our Board of Directors. When Mr. Maynard addressed the committee in his capacity of President of the Quebec Community Group Network, he was certainly not speaking for us.

Senator Gauthier: Was he speaking for the Quebec Community Group Network?

Mr. Tyler: We have not given him any kind of mandate to speak on our behalf. He has a mandate to negotiate funding with Heritage Canada.

[English]

The amendment that I propose in Bill S-32 to the Official Languages Act was supported by Mr. Maynard. Do you not support it?

Mr. Tyler: I do. It is in the right direction.

Senator Gauthier: Your first comment was that it was ineffective. What do you mean by "ineffective?"

Mr. Tyler: It is a step in the right direction. I agree with Senator Beaudoin's characterization that it does move in the direction of executory rather than purely declaratory affirmation. It is not meant to be a criticism. We are a lobby group. We are here to make "revendications," and one of the revendications that we are making is that we feel that other amendments would be more effective in terms of helping members of official minority communities on the ground.

Senator Gauthier: I think we all agree with you that this is not a perfect bill. It could have more of an omnibus approach. If we amended the act to include Part VII, Part VI, into the...

Le sénateur Moore: J'en ai assez entendu.

La présidente: Sénateur Moore, je soulignerais que notre comité rembourse les dépenses des témoins qui comparaissent devant lui, mais à raison d'un représentant par groupe.

Le sénateur Moore: Là n'est pas la question, mais je vous remercie de cette observation.

Le sénateur Gauthier: Le Quebec Community Group Network...

[Français]

Le sénateur Gauthier: Vous connaissez le Quebec Community Group Network?

M. Tyler: Très bien.

Le sénateur Gauthier: Vous êtes membre de cette organisation?

M. Tyler: Nous sommes membres, comme tous les membres qui reçoivent de l'argent de Patrimoine Canada.

Le sénateur Gauthier: Est-ce l'organisation «parapluie» des anglophones au Québec?

M. Tyler: On prétend que chez Alliance Québec, c'est le président qui est porte-parole, en ce qui a trait aux subventions. Il n'y a personne d'autre qui peut parler pour les membres d'Alliance Québec, sauf le président ou une personne désignée par notre conseil d'administration. Quand M. Maynard est venu vous voir à titre de président du Quebec Community Group Network, il ne parlait certainement pas pour nous.

Le sénateur Gauthier: Parlait-il au nom du Quebec Community Group Network?

M. Tyler: Il n'a pas de mandat de notre part. Il a le mandat d'aller négocier avec Patrimoine Canada pour des subventions, mais il n'a certainement pas le mandat de parler en notre nom.

[Traduction]

La modification que je propose à la Loi sur les langues officielles par le biais du projet de loi S-32 est appuyée par M. Maynard. Ne l'appuyez-vous pas?

M. Tyler: Si, c'est un pas dans la bonne direction.

Le sénateur Gauthier: Vous avez dit pour commencer qu'elle était inefficace. Que voulez-vous dire par cela?

M. Tyler: C'est un pas dans la bonne direction. Je conviens avec le sénateur Beaudoin qu'elle va dans la direction d'une affirmation exécutoire plutôt que purement déclaratoire. Ce n'est pas une critique de ma part. Nous sommes un groupe de pression et nous faisons des revendications, l'une d'elles étant que, selon nous, d'autres modifications seraient plus efficaces pour aider les membres des minorités de langues officielles sur le terrain.

Le sénateur Gauthier: Je crois que nous sommes tous d'accord avec vous pour dire que ce n'est pas un projet de loi parfait. Il aurait pu être un projet omnibus. Si nous modifions la loi pour englober la partie VII, la partie VI, dans...

[Translation]

The aim was to make the legislation more executory. Some witnesses, although not Mr. Maynard or yourself, were critical of the proposal, citing that it would make the provision subject to greater judicial control. Do you understand what I am saying?

Mr. Tyler: Very clearly. Senator Rivest expressed a similar concern.

Senator Gauthier: Section 15 of the Charter which provides for equality before and under the law has had an impact since 1997. In recent years, there have been 2,500 court challenges associated with section 15, 15(1) and 15(2), and approximately 20 challenges related to section 23 and education rights. However, you do not wish to address that issue.

Mr. Tyler: Not before this committee.

Senator Gauthier: Approximately 10 cases pertain to section 16, but none to section 41, because it is not subject to the jurisdiction of the court. I agree with you in so far as Part VI is concerned. Currently, if you avail yourself of the services of the Commissioner of Official Languages, you cannot bring your grievance before the courts. However, you can take the matter before the Federal Court, pursuant to section 18 of the Federal Court Act.

[English]

It takes a lot of cash and good lawyers to do it. None of us, neither you nor us — and when I say “us” I talk about the English-speaking minority of Quebec — has the means to do that. It would be too expensive.

Mr. Tyler: I agree.

Senator Gauthier: All I am trying to do with my proposal is to make the Official Languages Act executory in terms of its policy. Part VII establishes the government's policy, its commitment, and Parts VI and Part VII have the same, or nearly the same, wording.

Mr. Tyler: Yes.

Senator Gauthier: Part VI reads: “The Government of Canada is committed to ensuring...”; and Part VII reads: “The Government of Canada is committed to...”

It is committed to many things, except that it fails to respect that commitment, in my opinion. I was trying to put a bit of a twist in here to indicate, “You must exercise this obligation.”

I was here in 1988, when the law was amended and the new act was introduced. I heard the minister responsible for that act tell me clearly in both official languages...

[Translation]

The act imposes certain obligations on the government. I felt the interpretation was justified, but such was not the case. A few weeks later, the Minister of Justice appeared before a Senate committee and stated that section 41 of Part VII did not impose

[Français]

C'était pour rendre cela plus judiciaire. La critique que j'ai entendue de certains témoins, pas de vous ni de M. Maynard, est que cela augmenterait la judiciarisation. Savez-vous ce que je veux dire?

M. Tyler: Très bien. C'était la crainte que le sénateur Rivest a exprimée.

Le sénateur Gauthier: Depuis 1997, l'article 15 de la Charte traitant de l'égalité a pris effet. Il y a eu 2 500 causes dans les dernières années reliées aux articles 15, 15(1) et 15(2). Il y a eu environ une vingtaine de causes reliées l'article 23 en ce qui concerne l'éducation, mais vous ne voulez pas toucher à cela.

M. Tyler: Pas devant vous.

Le sénateur Gauthier: Il y a eu environ une dizaine de causes reliées à l'article 16, mais aucune concernant l'article 41 parce que ce n'est pas judiciaire. Je suis d'accord avec vous. La partie VI n'est pas judiciaire. À présent, si vous utilisez les services de la commissaire aux langues officielles, vous ne pouvez pas aller devant les tribunaux avec cela, mais vous pouvez aller devant la Cour fédérale, parce que l'article 18 de la Cour fédérale le permet.

[Traduction]

Il faut beaucoup d'argent et de bons avocats. Aucun de nous, que ce soit vous ou nous — lorsque je dis «nous», je veux parler de la minorité anglophone du Québec — a les moyens de procéder de la sorte. Ce serait trop coûteux.

M. Tyler: Je suis d'accord.

Le sénateur Gauthier: Ma proposition vise essentiellement à rendre la Loi sur les langues officielles exécutoire en ce qui a trait à sa politique. La partie VII établit la politique du gouvernement, son engagement, et la partie VI et la partie VII ont le même libellé, ou pratiquement le même.

M. Tyler: Effectivement.

Le sénateur Gauthier: À la partie VI, on peut lire ce qui suit: «Le gouvernement fédéral s'engage à veiller...»; et à la partie VII: «Le gouvernement fédéral s'engage à...»

Il s'engage à beaucoup de choses, sauf qu'il omet de respecter cet engagement, à mon avis. Ce que je cherche à ajouter ici, c'est: «vous devez remplir cette obligation.»

J'étais ici en 1988, lorsque la loi a été modifiée et la nouvelle loi présentée. J'ai entendu le ministre responsable de cette loi me dire clairement dans les deux langues officielles...

[Français]

La loi crée des obligations pour le gouvernement. J'avais cru que l'interprétation était justifiée, mais ce n'était pas le cas. Quelques semaines après, le ministre de la Justice est venu témoigner devant un comité du Sénat et il a dit que l'article 41 de

obligations in the usual sense of the word. Rather, it establishes certain commitments on the part of the government, and is more declaratory than executory in nature. That is what the minister said.

Since then, every single Minister of Justice has repeated the same thing. I did everything I could. I brought the matter before the Federal and Supreme Courts. My arguments were dismissed by both institutions. I concluded that if there was no possible way of interpreting the legislation to make it executory, then a political solution had to be found. I proposed a very simple amendment. The wording is not much different from that of the original provision. All I am doing is making it clearer and more explicit. The government has some serious obligations. I misunderstood you when you said the proposed amendment was ineffective. I just may take your suggestions for improving the bill under advisement.

[English]

Perhaps, with your help, we can make it better with your help, but I cannot do it alone.

[Translation]

Mr. Tyler: That is the reason why we are here. I did not want to give you the impression that we disagreed completely with your motivation and reasons for moving forward with this amendment. Your intentions are laudable and we will stand by you 100 per cent. We merely wanted to share with you some observations and to suggest some possible amendments.

Senator Gauthier: If you want to talk about equitable representation, I am more than willing to discuss the subject. I have been involved in this issue for many years. Equitable representation has been a problem in Western Canada, with less than 1 per cent of francophone Canadians employed in the federal public service. Problems have also surfaced in Quebec. I have been saying this for years, but there have been no tangible changes. Right now, equitable representation is a problem in every part of the country, including Ontario, with the exception of the National Capital Region. The situation in Montreal is disastrous. Earlier, you quoted the representation level as being at 5 per cent. I think the representation rate for anglophones is even lower in that region.

Mr. Tyler: I was merely quoting the commissioner's report which talks about a participation rate of 5 per cent in federal departments, not participation in all federal institutions.

Senator Gauthier: These figures are available upon request from Treasury Board. We can send you a copy of this information tomorrow morning.

Mr. Tyler: I assume the commissioner has access to the same documents.

Senator Gauthier: Yes, but she is always a year behind. We can get that information to you tomorrow.

la partie VII ne crée pas d'obligations dans le sens que vous le comprenez. C'est un engagement du fédéral, mais il est plutôt déclaratoire qu'exécutoire. C'est ce qu'il a dit.

Depuis ce temps, tous les ministres de la justice ont répété cette même proposition. J'ai fait ce que j'ai pu. Je suis allé devant les tribunaux au niveau fédéral et à la Cour suprême. On ne m'a pas entendu. Je me suis fait débouter aux deux endroits. Je me suis dit que s'il n'y avait pas moyen de faire interpréter la loi de façon généreuse et exécutoire, on devait chercher une solution politique. J'ai apporté un amendement très simple. Le libellé n'est pas tellement différent de l'original. Je ne fais que le rendre un peu plus clair et explicite. Le gouvernement a des obligations sérieuses. J'ai mal compris lorsque vous avez dit que c'était inefficace. Je vais peut-être prendre en compte vos avis pour améliorer ou bonifier le projet de loi.

[Traduction]

Peut-être, avec votre aide, pouvons-nous l'améliorer, mais je ne peux le faire seul.

[Français]

M. Tyler: C'est pour cette raison que nous sommes ici. Je ne voulais pas vous donner l'impression que nous n'étions pas d'accord à 100 p. 100 avec l'esprit qui vous motive et la raison pour laquelle vous avez décidé d'aller de l'avant avec cet amendement. L'intention est tout à fait louable et nous allons vous appuyer à 100 p. 100. On voulait quand même de vous faire part de quelques observations et de d'autres possibilités d'amendements.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Tyler, si vous voulez parler de représentation équitable, je peux vous en parler. J'ai été impliqué dans le dossier pendant des années. Dans l'Ouest, on a des problèmes de représentation équitable, avec moins de 1 p. 100 des Canadiens d'expression française dans la fonction publique. On a des problèmes au Québec. Cela fait des années que je le répète, mais sans aucun résultat tangible. On a des problèmes de représentation équitable à travers tout le pays à l'heure actuelle. En Ontario, c'est la même chose, à l'exception de la capitale nationale. La situation à Montréal est épouvantable. Vous avez mentionné 5 p. 100 tout à l'heure. Je crois que c'est moins que cela en ce qui a trait à la représentation des anglophones dans cette région.

M. Tyler: Je cite tout simplement le rapport de la commissaire où elle parle de 5 p. 100 dans les départements et non dans l'ensemble des institutions fédérales.

Le sénateur Gauthier: Ce sont des chiffres qui peuvent être obtenus du Conseil du Trésor quand on le veut. Nous pouvons vous en envoyer une copie demain matin.

M. Tyler: Je présume que la commissaire a accès aux mêmes documents.

Le sénateur Gauthier: Oui, mais elle est toujours un an en retard, et vous, c'est pour demain.

[English]

We expressed concerns about the overall under-representation of Anglophones in federal departments and agencies in Quebec which currently stands at approximately 5 per cent.

[Translation]

I believe it is on page 19 of her report.

[English]

Senator Gauthier: I understand, and I sympathize with you. I am saying that you are taking this out of context. The Chair made it clear to you that we cannot start talking about Part VI and its difficulties regarding equitable representation. We are talking about Part VII and section 41. I am an ordinary Parliamentarian. I cannot present a global, comprehensive bill. I am not the government. I am hoping that, with your comments and those of other witnesses, the government will get the message and will come forward with an amendment that will be reflective of not only your comments, but also those made by the others in this room. That is my hope.

Mr. Tyler: That is presumably the goal of the process.

The Chairman: Thank you, Senator Gauthier.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Tyler. I apologize for not having been in attendance for the first part of your presentation. I was speaking on the debate on the twentieth anniversary of the Charter.

I had the opportunity to read reports of various initiatives that you have undertaken, either personally or on behalf of groups, in respect of linguistic rights in Quebec. How many court cases are you involved in presently?

Mr. Tyler: I would have to divide it up into various sectors. I can tell you that we have seven cases now pending before the Quebec Court of Appeal dealing with the issue of education. We have an application for leave to appeal to the Supreme Court in the question of commercial signage, outdoor signs. We have cases involving Web sites. In the Province of Quebec, the Charter of the French Language imposes the use of French on the Web. That will be rendered on May 23 of this year. I am sure I am missing some.

We have a number of cases in development. We have a case involving the language of work provisions in the Charter of the French Language. We represent a group of francophone parents, eight families involving 20 children, who are seeking access to English schools not based on the Canadian Charter but on the Quebec Charter of Rights and Freedoms. That is more or less a rapid survey of our cases.

Senator Joyal: I understand from the list that most of those cases deal with provincial legislation and not federal legislation.

[Traduction]

Nous avons exprimé des préoccupations au sujet de la sous-représentation globale des anglophones dans les ministères et organismes fédéraux au Québec, puisqu'ils représentent actuellement environ 5 p. 100 des fonctionnaires.

[Français]

C'est à la page 19 de son rapport.

[Traduction]

Le sénateur Gauthier: Je le comprends et je vous comprends. Tout ce que je dis, c'est que vous le présentez hors contexte. La présidente vous a dit clairement que nous ne pouvons pas commencer à débattre de la partie VI et de ses lacunes à propos de la représentation équitable. Nous parlons de la partie VII et de l'article 41. Je suis un parlementaire ordinaire et je ne peux pas présenter un projet de loi global, complet. Je ne suis pas le gouvernement. J'espère qu'avec vos observations et celles d'autres témoins, le gouvernement comprendra et présentera une modification qui reflétera non seulement vos observations, mais aussi celles faites par d'autres dans cette salle. C'est ce que j'espère.

M. Tyler: Il s'agit, nous le présumons, de l'objet du processus.

La présidente: Merci, sénateur Gauthier.

Le sénateur Joyal: Bienvenue, monsieur Tyler. Veuillez m'excuser de ne pas avoir assisté à la première partie de votre exposé. Je prenais part aux débats sur le vingtième anniversaire de la Charte.

J'ai eu l'occasion de lire des rapports des diverses initiatives que vous avez entreprises, personnellement ou au nom de groupes, à propos des droits linguistiques au Québec. À combien d'affaires judiciaires êtes-vous partie actuellement?

M. Tyler: Je dois les répartir en plusieurs secteurs. Je peux vous dire que nous avons sept causes en instance devant la Cour d'appel du Québec, qui traitent de la question de l'éducation. Nous avons une requête en autorisation d'appel présentée à la Cour suprême au sujet de la question de l'affichage commercial, de l'affichage extérieur. Nous avons des affaires relatives à des sites Web. Dans la province du Québec, la Charte de la langue française impose l'utilisation du français sur le Web. Une décision sera rendue le 23 mai prochain. Je suis sûr que j'en oublie quelques-unes.

Nous avons plusieurs affaires en cours comme celles relatives aux dispositions de la Charte de la langue française sur la langue du travail. Nous représentons un groupe de parents francophones, huit familles regroupant 20 enfants, qui souhaitent avoir accès à l'école anglaise, non pas en vertu de la Charte canadienne, mais en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Il s'agit d'un aperçu plus ou moins rapide de nos affaires.

Le sénateur Joyal: Si je comprends bien d'après cette liste, la plupart de ces affaires traitent de la législation provinciale et non de la législation fédérale.

Mr. Tyler: Correct, which is why, in my introductory comments, I said that I wanted to concentrate on areas of federal jurisdiction, particularly the Official Languages Act, because that is what the amendment that Senator Gauthier has proposed involves. I limited myself in my presentation to that.

Senator Joyal: I understand. Have you been involved in the past in litigation or involving the Official Languages Act or the Canadian Charter on section 16 in relation to the federal government? I am putting aside section 23.

Mr. Tyler: Of course. We always raise linguistic duality in our cases. I would cite the example of the business called "The Lion and the Walrus" in Knowlton, an area which is equal English and French. As you know, the law in Quebec provides for marked predominance, so that French must be twice the size of all other languages combined.

It is frustrating because, in almost every case, we made applications for funding to the Court Challenges Program and, with the exception of litigation involving section 23 and access to English schools, we have been refused in every single case by the Court Challenges Program.

Senator Joyal: If I understand, your alleged rights are under the Charter, not under the Official Languages Act.

Mr. Tyler: Yes. I am familiar with the jurisprudence and the incredible step forward that the Supreme Court took when they repudiated the previously restrictive interpretation of language rights and said that language rights, in all cases, must be interpreted and applied in such a way as to foster the development and vitality of official language minorities.

Senator Joyal: In relation to this act, as the chair mentioned, we have a term of reference from the Senate that deals specifically with section 41, which Senator Gauthier seeks to amend. In your evaluation of the act, what are the essential weaknesses in it as they affect your practise on a daily basis? It was adopted, as Senator Gauthier said, in 1987, but going back to 1969, in your practise of the act on a daily basis, what do you see as the main priority for change? In other words, in the context of the various provisions of this act, if, as Senator Gauthier mentioned, the government would be receptive to the idea of doing a re-evaluation of the act after so many years of implementation, what are the essential elements that should be addressed?

Mr. Tyler: I mentioned two when you were not in the room, but since you asked me the question, I will repeat those. There should be some recourse for a violation of Part VI of the act dealing with federal participation. Right now, all that the commissioner herself can do is report to the Treasury Board, report to the Governor in Council, and report to Parliament. She, herself, cannot even go to the Federal Court. There must be recourse.

M. Tyler: C'est exact et c'est la raison pour laquelle, dans mon introduction, j'ai dit que je souhaitais me concentrer sur des domaines de compétence fédérale, la Loi sur les langues officielles en particulier, parce que c'est ce que vise la modification proposée par le sénateur Gauthier.

Le sénateur Joyal: Je le comprends. Avez-vous déjà dans le passé saisi les tribunaux au sujet de la Loi sur les langues officielles ou de l'article 16 de la Charte canadienne à propos du gouvernement fédéral? Je mets de côté l'article 23.

M. Tyler: Bien sûr. Nous soulevons toujours la question de la dualité linguistique dans nos affaires. Je citerais l'exemple du commerce dénommé «The Lion and the Walrus» à Knowlton, région où le pourcentage de la population anglophone correspond à celui de la population francophone. Comme vous le savez, la loi au Québec prévoit une prédominance marquée si bien que l'affichage en français doit être deux fois plus gros que l'affichage de toutes les autres langues combinées.

C'est frustrant parce que, presque toujours, nous avons présenté des demandes de financement au Programme de contestations judiciaires et, à l'exception de litiges portant sur l'article 3 et l'accès aux écoles anglaises, nous avons systématiquement essuyé un refus du Programme de contestations judiciaires.

Le sénateur Joyal: Si je comprends bien, vos présumés droits sont prévus par la Charte et non pas par la Loi sur les langues officielles?

M. Tyler: Oui. Je connais bien la jurisprudence et l'incroyable pas vers l'avant qu'a fait la Cour suprême lorsqu'elle a répudié l'interprétation auparavant restrictive des droits linguistiques et a dit que ces droits, dans tous les cas, doivent être interprétés et appliqués de manière à favoriser le développement et la vitalité des minorités de langue officielle.

Le sénateur Joyal: À propos de cette loi, comme l'a mentionné le président, le Sénat nous a attribué une compétence qui se rapporte spécifiquement à l'article 41, que le sénateur Gauthier cherche à modifier. Selon votre évaluation de la loi, quels en sont les points faibles essentiels qui ont une incidence sur votre pratique, quotidiennement? Elle a été adoptée, comme l'a dit le sénateur Gauthier, en 1987, mais si on va jusqu'en 1969, dans vos activités quotidiennes d'application de la loi, quel changement est, à votre avis, prioritaire? Autrement dit, dans le contexte des diverses dispositions de cette loi, si, comme l'a mentionné le sénateur Gauthier, le gouvernement était favorable à la perspective d'une réévaluation de la loi après tant d'années d'application, quels sont les éléments essentiels qui devraient être réexaminés?

M. Tyler: J'en ai cité deux lorsque vous n'étiez pas là, mais puisque vous me posez la question, je peux les répéter. Il devrait y avoir un recours pour une infraction à la Partie VI de la loi qui se rapporte à la participation du gouvernement fédéral. Actuellement, tout ce que la commissaire peut faire elle-même, c'est présenter un rapport au Conseil du Trésor, au gouverneur en conseil et au Parlement. Elle ne peut même pas, elle-même, s'adresser au tribunal fédéral. Il faut qu'il y ait un recours.

The statistics compiled by the Office of the Commissioner of Official Languages show that the percentage of anglophones was, to use his word, “regrettable” in 1987 and 15 years later, it has only gotten worse.

If the federal government, through political will from the top down, will not do anything about it, then by providing a recourse to people like Alan Greer and to organizations like ours, we could go to the courts. We could take the obligations in Part VI and have the Federal Court define them and impose affirmative action programs where necessary, much like the conclusions in the report of the commissioner in the complaint Alliance Quebec made, as follows: By a specific date, develop a three-year action plan with measurable indicators and strict time frames to increase anglophone participation at all levels in the organization of the Montreal region for the period 2002 to 2005.

If I could go to the Federal Court and say, “Judge, this is the conclusion. Order the Canada Post Corporation to do this,” we might get somewhere. However, right now, all that the commissioner can do is report, tell us that the investigation is ongoing, and then report some more. We have received many reports. Quite frankly, we think it is time to move on and make some changes on the ground because, if you look at the trends, the situation will only worsen.

Senator Joyal: Since you have so often been a petitioner in Canada, in the broadest sense, provincial and federal, how do you assess the conclusion of the Supreme Court, that francophones in Canada are a minority, and that the court recognizes that might entail initiatives that hurt the principles of a “free and democratic society”? Of course, the sign legislation is one example of such an initiative, and the Supreme Court has spoken on it in previous cases, as you know. What is your evaluation of the balancing of that, and that, I would say, applies *mutatis mutandis* to the anglophone community in Quebec? How would you define the appreciation of the court on that?

Mr. Tyler: There is one thing that I do not think the Supreme Court did say. In *The Lyon and the Walrus* case, the current Supreme Court may, if it decides to hear us, have an opportunity to clarify what the court meant in 1988 when it talked about this range of options between marked predominance and joint views. That reference to marked predominance was made in *obiter*. It was not part of the rationale of the court. Much has been said about that, and I could spend three hours answering you, but I will try to be concise.

If, indeed, the Supreme Court is interpreted to have said in 1988 that the Charter rights of Canadians living in Quebec can be restricted to a greater degree than the Charter rights of Canadians

Les statistiques qu’a compilées le Bureau du commissaire des langues officielles montrent que le pourcentage d’anglophone était, selon ses termes, «regrettable» en 1987 et, 15 ans plus tard, la situation est encore pire.

Si le gouvernement fédéral, des plus hautes sphères aux plus basses, ne fait pas preuve de volonté politique et ne fait rien à ce sujet, alors, en prévoyant une mesure de recours pour les gens comme Alan Greer et les organisations comme la nôtre, nous pourrions au moins nous adresser à des tribunaux. Nous pourrions prendre les obligations prévues à la partie VI et demander au tribunal fédéral de les définir et d’imposer des programmes d’action positive selon les besoins, comme le propose la commissaire dans son rapport relativement à la plainte d’Alliance Québec. D’après elle, d’ici à une date spécifique, il faut formuler un plan d’action triennal avec des indicateurs mesurables et des délais rigoureux pour accroître la participation des anglophones à tous les niveaux de l’organisation de la région de Montréal pour la période de 2002 à 2005.

Si je pouvais aller devant le Tribunal fédéral et dire: «Monsieur le juge, c’est ce qu’elle a conclu. Ordonnez à la Société canadienne des postes de faire ceci», peut-être irions-nous quelque part. Cependant, actuellement, tout ce que peut faire la commissaire, c’est présenter un rapport, nous dire que l’enquête est en cours, et présenter d’autres rapports. Nous avons reçu de nombreux rapports. Très franchement, nous pensons qu’il est grand temps d’agir et d’apporter des changements sur le terrain, parce que, si vous regardez les tendances, la situation ne fera que s’aggraver.

Le sénateur Joyal: Puisque vous avez si souvent été pétitionnaire au Canada, dans le sens le plus large, aux niveaux provincial et fédéral, que diriez-vous de la conclusion de la Cour suprême, selon laquelle les francophones du Canada sont en minorité et que le tribunal reconnaît que cela pourrait justifier des initiatives contraires aux principes d’une «société libre et démocratique»? Bien entendu, la Loi sur l’affichage est un exemple de ce genre d’initiative et la Cour suprême s’est prononcée sur le sujet auparavant, comme vous le savez. Comment envisagez-vous le moyen d’équilibrer tout ceci et ce qui, dirais-je, s’applique *mutatis mutandis* à la communauté anglophone du Québec? Comment définiriez-vous le point de vue du tribunal sur le sujet?

M. Tyler: Il y a une chose qu’il ne me semble pas que la Cour suprême ait dit. Dans l’affaire *Lyon and the Walrus*, la Cour suprême actuelle aurait, si elle décide de nous entendre, l’occasion de clarifier ce qu’elle a voulu dire en 1988 lorsqu’elle a parlé de cet éventail de possibilités entre la prédominance marquée et les points de vue communs. Cette référence à la prédominance marquée a été une remarque incidente. Elle ne s’intégrait pas au raisonnement du tribunal. Il en a beaucoup été question, et je pourrais passer trois heures à vous répondre, mais j’essaierai d’être bref.

Si, de fait, l’interprétation qui est faite ce qu’a dit la Cour suprême en 1988 est que les droits prévus dans la Charte des Canadiens qui vivent au Québec peuvent être limités dans une

living elsewhere, then that decision must be repudiated because it is inconsistent with our treaty obligations.

We presented evidence in court. There is not a liberal democratic country in the planet with our treaty obligations, an enshrined Charter of Rights that requires the official or national language be twice the size of all other languages combined. It is absurd, ridiculous and an embarrassment to us all, in my view. It would be simple to have a solution, which would meet the requirements of the vast majority of Quebecers, and that is to say require French on outside signs, because of the consideration of the visage linguistique, but allow other languages of equal size to be present. Otherwise, we will have a ridiculous situation. Montreal will have the only Chinatown on the planet that is not Chinese.

There is a way of accounting for the fact that we do have, in the province of Quebec, the only jurisdiction in the continent with a francophone majority. It represents two per cent of the population of the continent as a whole, and we will always require language legislation in the province of Quebec.

Having said that, the question is this: What kind of legislation must we have? There are solutions staring us in the face. I just mentioned one with respect to signs.

With respect to schools, we should require citizenship. In other words, an immigrant that comes to Montreal or anywhere in Quebec who wants to immigrate to this country, and the province of Quebec in particular, knowing the rules, until such time as the children are landed immigrants, will send them to a French school. Once they are landed immigrants, is it not the hallmark of a liberal, democratic country to treat its citizens identically and convey to them the same rights and obligations and duties? Yet, in the province of Quebec, we seem to have allowed, in our intellectual discourse, for the possibility that Quebec is somehow different, and I have had judges —

Senator Rivest: Distinct.

Mr. Tyler: I think I have heard that word. However, distinction and particularity cannot be used as a justification for human rights violations. You cannot live in the province of Quebec as long as I have — I have spent my whole life there with the exception of a few years — without understanding that Quebec is different from other provinces, but that does not mean the Charter rights can be enjoyed differently; otherwise, we have Animal Farm rights where some Canadians enjoy all of their Charter rights and equal protection, but because we are English Canadians in Quebec, Gwen Simpson and Wally Hoffman can be prosecuted for having Canada's two official languages on a sign. To me, that is an embarrassment to all Canadians. It is time we changed that.

plus large mesure que ceux des Canadiens qui vivent ailleurs, alors, cette décision doit être répudiée parce qu'elle n'est pas conforme à nos obligations découlant des traités.

Nous avons présenté des preuves devant le tribunal. Pas un seul pays démocratique libéral du globe qui ait nos obligations découlant des traités et enchâssées dans la Charte des droits n'exige que la langue officielle ou nationale prenne deux fois plus de place que toutes les autres langues mises ensemble. C'est absurde, ridicule et humiliant pour nous tous, à mon avis. Il y aurait une solution simple, qui répondrait aux besoins de la vaste majorité des Québécois, et ce serait d'exiger le français sur les affiches extérieures, par respect pour le visage linguistique, mais de permettre des affiches de dimensions égales en d'autres langues. Autrement, nous nous retrouverons dans une situation ridicule. Montréal aura le seul Chinatown de la planète qui ne soit pas chinois.

Il y a un moyen de justifier le fait que nous avons effectivement, au Québec, la seule administration publique du continent avec une majorité francophone. Elle représente 2 p. 100 de la population du continent dans son ensemble et nous aurons toujours besoin de lois sur les langues au Québec.

Ceci étant dit, la question qui se pose est la suivante: quel genre de loi nous faut-il? Il y a des solutions qui sautent aux yeux. Je viens d'en citer une, au sujet de l'affichage.

En ce qui concerne les écoles, nous devrions exiger la citoyenneté. Autrement dit, un immigrant qui vient à Montréal ou n'importe où ailleurs au Québec, qui veut immigrer au pays, et au Québec en particulier, conscient des règles, jusqu'à ce que les enfants aient le statut d'immigrant reçu, devra les envoyer à l'école française. Une fois qu'ils sont immigrants reçus, n'est-ce pas la marque d'un pays libéral et démocratique que de traiter tous ses citoyens sur le même pied et de leur accorder les mêmes droits et leur imposer les mêmes obligations et devoirs? Pourtant, au Québec, nous semblons avoir permis, dans notre discours intellectuel, que le Québec soit différent en quelque sorte, et j'ai eu des juges...

Le sénateur Rivest: Distinct.

M. Tyler: Je pense avoir entendu ce terme. Cependant, la distinction et la particularité ne peuvent excuser la violation des droits de la personne. Vous ne pouvez pas vivre au Québec aussi longtemps que j'y ai vécu — j'y ai vécu toute ma vie, à l'exception de quelques années — sans comprendre que le Québec est différent des autres provinces, mais cela ne signifie pas que la Charte canadienne des droits y ait un sens différent; autrement, nous avons des droits, comme dans La ferme des animaux de George Orwell, qui font que certains Canadiens jouissent de tous leurs droits prévus par la Charte et d'une protection égale, mais parce que nous sommes des Canadiens anglophones au Québec, Gwen Simpson et Wally Hoffman peuvent être poursuivis pour avoir posé une affiche dans les deux langues officielles du Canada. À mon avis, c'est humiliant pour tous les Canadiens. Il est temps de changer cela.

Senator Fraser: There are two areas I would like to explore with you. What proportion of total funding for Anglo groups in Quebec — and by “total,” I include ministerial special authorizations — goes to Alliance Quebec?

Mr. Tyler: I want to make sure I understand your question.

Senator Fraser: I am referring to all the dollars that go from the federal government to Anglo groups of any kind.

Mr. Tyler: I can only give you an answer based on the envelope that we get in the context of the official minority language programs.

We received last year — we do not know what our funding will be this year — \$634,000. The envelope to the Quebec Community Group Network is, I believe, \$2.5 million, but I can check that for you to make sure I am not giving you the wrong figure. That what I believe it is.

Senator Fraser: Did your \$634,000 come out of that?

Mr. Tyler: Yes.

Senator Fraser: Did you not receive an extra grant?

Mr. Tyler: Not in this fiscal year. In the last fiscal year, the previous president, after another budget cut, was able to negotiate \$300,000 for a separate, one-time only, non-recurring project. We had to absorb a \$300,000 loss in the last 12 months of our fiscal year ending March 31.

Senator Fraser: Alliance Quebec's membership is complicated. How many paid-up individual members do you have?

Mr. Tyler: As we speak, and we are at our most hectic time, we have annual general meetings at all of our chapter levels and membership boosts considerably. However, when I was elected as interim president in August, we had 2400 members.

Senator Fraser: How would that compare with the situation of five years ago?

Mr. Tyler: Five years ago it would have been about the same, but there was a time in the heyday of Alliance Quebec, in the 1980s, when our membership was as high as 18,000 or 19,000. We had 25 employees with a budget of \$2.5 million. That was when Alliance Quebec enjoyed the status of being an umbrella group, and that has been superseded by the Quebec Community Group Network.

Senator Fraser: Do you still have, in addition to individual members, group members?

Mr. Tyler: We have strategic alliances and we have been basically forced, by history and by the preference of Canadian Heritage, to fund the QCGN. We have decided to restrict our statement of membership to our individual, personal, paid-up members, so that now we are at 3400. Since I was

La sénatrice Fraser: Il y a deux domaines que j'aimerais explorer avec vous. Quelle proportion du financement total des groupes anglophones au Québec — et par «total», j'englobe les autorisations spéciales ministérielles — va à Alliance Québec?

M. Tyler: Je voudrais m'assurer de bien comprendre votre question.

La sénatrice Fraser: Je parle de tout l'argent que verse le gouvernement fédéral aux groupes anglophones de toutes sortes.

M. Tyler: Je ne peux vous répondre que d'après l'enveloppe que nous recevons dans le contexte des programmes visant les minorités de langue officielle.

Nous avons reçu l'année dernière — nous ne savons pas ce que ce sera cette année — 634 000 \$. L'enveloppe du Quebec Community Group Network est, je crois, de 2,5 millions de dollars, mais je peux le vérifier pour m'assurer de ne pas vous induire en erreur. C'est ce qu'il me semble.

La sénatrice Fraser: Est-ce que vos 634 000 \$ viennent de cette enveloppe?

M. Tyler: Oui.

La sénatrice Fraser: Avez-vous reçu une subvention supplémentaire?

M. Tyler: Non, pas pour cet exercice-ci. L'année dernière, l'ancien président, après une autre coupure du budget, a pu négocier 300 000 \$ pour un projet distinct et non récurrent. Nous avons dû absorber une perte de 300 000 \$ dans les 12 derniers mois de notre exercice financier se terminant le 31 mars.

La sénatrice Fraser: L'adhésion à Alliance Québec est compliquée. Combien de membres cotisants avez-vous?

M. Tyler: Au moment où nous parlons, et c'est la période la plus mouvementée pour nous, nous avons des réunions annuelles générales de toutes nos sections régionales, et cela favorise une montée en flèche du nombre de nos membres. Cependant, lorsque j'ai été élu président intérimaire, en août, nous avions 2 400 membres.

La sénatrice Fraser: Comment cela se compare-t-il à la situation d'il y a cinq ans?

M. Tyler: Il y a cinq ans, ç'aurait été à peu près la même chose, mais il y a une époque, l'époque bénie d'Alliance Québec, pendant les années 80, où nous avons quelque chose comme 18 000 ou 19 000 membres. Nous avons 25 employés et un budget de 2,5 millions de dollars. C'est à la même époque qu'Alliance Québec avait le statut de groupe de coordination, mais il a été supplanté par le Quebec Community Group Network.

La sénatrice Fraser: Avez-vous encore, en plus de vos membres à titre personnel, des groupes?

M. Tyler: Nous avons des alliances stratégiques et nous avons été forcés, en fait, par le contexte et par la préférence du ministère du Patrimoine du Canada, de financer le QCGN. Nous avons décidé de limiter notre liste des membres aux membres à titre personnel qui ont versé leurs cotisations, et c'est ainsi que nous ne

elected it has increased by 1,000. I fully expect it to increase by 1,000 to 2,000 over the next year.

Senator Fraser: The group members reached that decision or Heritage reached it for you, after there was some haemorrhaging of certain groups.

Mr. Tyler: Exactly. When William Johnson was elected three years ago, a number of groups decided his attitude was too confrontational — and I am paraphrasing here.

Senator Fraser: I am sure he would agree with that — a discussion of his critic's position.

Mr. Tyler: As a result, many people severed their institutional relationship with us. We decided recently to constitutionalize that and eliminate any reference to it in our own constitution.

Senator Fraser: Thank you.

I will not turn to this bill. Unlike some folks, I have no problem at all with judicializing obligations under the Official Languages Act and with providing legal recourse. I can sit still for a strong argument if it is necessary. I have, however, expressed to a number of witnesses some concerns I have about the precise formulation of this bill as presented.

Mr. Tyler: Yes.

Senator Fraser: That is particularly so, given that it is explicitly tied to the Constitution. My particular fear is that you say this is, in essence, a constitutional requirement or undertaking. You continue and say that the Government of Canada shall take the measures necessary to ensure the vitality and the development of the language minority communities. This is such a sweepingly broad instruction to the government that it could reasonably be interpreted as pre-empting almost any other government obligation in terms of budgets.

I do not know the Statutes of Canada by heart, but I would be surprised if there were many instructions that were so sweeping in nature — no reasonable limits and not subject to the discretion of the minister.

You have some experience in pleading these cases in court. Would you not see this, in this instance, as a massive invitation?

Mr. Tyler: I see that the amendment, as proposed by Senator Gauthier, would require the courts to give substantive content to what is meant by the phrase "shall take the measures necessary," because it is not defined in the statute. Who will do it? The courts would necessarily have to do that. What barometer would they use? How would they decide what is a reasonable, necessary measure?

Senator Fraser: It does not say "reasonable and necessary," it just says "necessary."

Mr. Tyler: That is true. I mentioned before your arrival that the lack of precision is a potential problem, not only the point you are raising but, for example, how does a responsible government

sommes plus que 3 400. Depuis mon élection, il y a eu une hausse de 1 000 membres. Je m'attends tout à fait à en avoir entre 1 000 et 2 000 de plus d'ici un an.

La sénatrice Fraser: Les membres du groupe ont pris cette décision, ou Patrimoine Canada l'a prise pour vous, après qu'il y ait eu une espèce d'hémorragie de certains groupes.

M. Tyler: Exactement. Lorsque William Johnson a été élu, il y a trois ans, plusieurs groupes ont décidé qu'il était trop agressif — et je fais ici une paraphrase.

La sénatrice Fraser: Je suis sûr qu'il serait d'accord avec cela — une discussion sur le point de vue de ses détracteurs.

M. Tyler: Par conséquent, beaucoup de gens ont coupé leurs liens institutionnels avec nous. Nous avons décidé récemment de constitutionaliser cela et d'en supprimer toute mention dans notre propre acte constitutif.

La sénatrice Fraser: Je vous remercie.

Je ne parlerai pas de ce projet de loi. Au contraire de certains, je ne vois aucun problème à constituer en loi les obligations prévues par la Loi sur les langues officielles et à prévoir un recours judiciaire. Je peux écouter sans mot dire tout argument frappant que l'on voudra présenter si c'est nécessaire. J'ai, cependant, exprimé à plusieurs témoins certaines préoccupations que j'ai sur la formulation précise de ce projet de loi tel qu'il est présenté.

M. Tyler: Oui.

La sénatrice Fraser: C'est surtout parce qu'il est explicitement lié à la Loi constitutionnelle. Ce qui m'inquiète surtout, c'est que vous dites, en fait, que c'est une entreprise ou un besoin constitutionnel. Vous poursuivez en disant que le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer la vitalité et le développement des communautés de langue minoritaire. C'est une directive tellement générale au gouvernement qu'elle pourrait raisonnablement être interprétée dans le sens où elle préempte quasiment toute autre obligation du gouvernement en ce qui concerne les budgets.

Je ne connais pas par coeur les Statuts du Canada, mais je serais étonnée qu'il s'y trouve bien des directives de nature aussi générale — sans limite raisonnable et sans que cela puisse être l'objet de la discrétion du ministre.

Vous avez déjà plaidé de ces causes devant les tribunaux. N'y verriez-vous pas, dans ce cas-ci, une invitation massive?

M. Tyler: Je vois que l'amendement, tel que proposé par le sénateur Gauthier, obligerait les tribunaux à attribuer une acception qui vise le fond à ce que l'on entend par les mots «doit prendre les mesures nécessaires» parce que ce n'est pas défini dans la loi. Qui le fera? C'est nécessairement le rôle des tribunaux. Quel baromètre utiliseraient-ils? Comment décideraient-ils de ce qui est une mesure raisonnable et nécessaire?

La sénatrice Fraser: On ne dit pas «raisonnable et nécessaire», seulement «nécessaire».

M. Tyler: C'est vrai. J'ai dit avant votre arrivée que l'absence de précision est un problème potentiel, non seulement l'aspect que vous avez soulevé, mais, par exemple, comment un gouvernement

looking at budgetary constraints decide to allot resources? It also raises a problem for the judiciary. What guidelines will the courts adopt to try to make sense of what constitutes compliance with this law? This is a proposed piece of legislation. There are two problems arising from the imprecision of the words that are used.

Mr. Labbé: May I comment?

The Chairman: Honourable senators, allow me to introduce Mr. Jacques Labbé, Chairman of the Political Action Committee.

Mr. Labbé: If I were to use the example of Canada Post, I could perhaps see the Government of Canada telling Mr. André Ouellette, who happens to be a signatory of the Official Languages Act, that he has six months to show some kind of positive changes in the Greater Montreal Area. If he does not, maybe someone else should be put in the position of President of Canada Post who will implement the changes necessary, without having to go to court.

Senator Fraser: Would you not, for example, think that this, as written, would oblige the government to act? For example, in the case of a rapidly dwindling English community around Lac Saint-Jean, would the government not feel obligated to provide funding for daycare or for old age homes?

Mr. Tyler: No. In fact, it would not withstand judicial scrutiny for one second. If that were the necessary, logical implication of the text, it would be struck down. It cannot amend the division of powers. It cannot do that.

Senator Moore: I will be brief. What was the dollar figure on your application to Heritage Canada this year?

Mr. Tyler: I believe that our total budget was \$880,000 and of that we expected to receive \$634,000. Perhaps I should explain why that is. Canadian Heritage takes a single budgetary envelope, pops it in the middle of the table and then allows members of the QCGN to fight among ourselves over the apportionment of the pie. In other words, the very people we are supposed to be cooperating with and working with, we are at loggerheads with. That is why we have been cut. We are the largest group, and it does not take a rocket scientist to figure out that the budget can be cut and distributed to other groups. That is exactly what has happened three times.

The Chairman: Did your peers cut your budget?

Mr. Tyler: Our peers vote and make recommendations, but the buck stops on the desk of the Minister of Canadian Heritage. At any time she could have said, "No, this is unfair." We asked her to do that, but she did not. Rather, she acted on a recommendation of this group, which was unfavourable to us.

Senator Moore: Do you have 3,400 members now?

Mr. Tyler: Yes.

responsable qui examine des contraintes budgétaires peut-il décider d'allouer les ressources? Cela pose aussi un problème pour la mécanique judiciaire. Quelles lignes directrices les tribunaux adopteront-ils pour essayer comprendre ce qui constitue la conformité à cette loi? C'est un texte de loi qui est proposé. Le manque de précision des termes utilisés soulève deux problèmes.

M. Labbé: Est-ce que je peux faire un commentaire?

La présidente: Honorables sénateurs, permettez-moi de vous présenter M. Jacques Labbé, président du Comité d'action politique.

M. Labbé: Si je peux utiliser l'exemple de la Société canadienne des postes, je pourrais peut-être imaginer le gouvernement du Canada dire à M. André Ouellette, qui se trouve à être un signataire de la Loi sur les langues officielles, qu'il a six mois pour mettre en oeuvre certains changements positifs dans la région métropolitaine de Montréal. S'il ne le fait pas, peut-être quelqu'un d'autre peut-il prendre la place du président de la Société canadienne des postes, qui mettra en oeuvre les changements nécessaires, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux.

La sénatrice Fraser: Est-ce que vous ne pensez pas, par exemple, que ce texte, tel qu'il est formulé, obligerait le gouvernement à agir? Par exemple, dans le cas d'une communauté anglophone en rapide déclin autour du Lac Saint-Jean, est-ce que le gouvernement ne se sent pas obligé de financer les services de garde et les foyers pour personnes âgées?

M. Tyler: Non. En fait, ce texte ne tiendrait pas le coup une seconde sous un examen judiciaire. Si c'était l'implication nécessaire et logique du texte, il serait radié. Je ne peux pas modifier la division des pouvoirs. Ça m'est impossible.

Le sénateur Moore: Je serais bref. Quel était le chiffre qui figurait sur votre demande au ministère du Patrimoine cette année?

M. Tyler: Je crois que notre budget total était de \$880 000, et là-dessus, nous espérions recevoir \$634 000. Peut-être puis-je expliquer ceci. Le ministère du Patrimoine prend une enveloppe budgétaire unique, la lance au milieu de la table et ensuite laisse les membres de QCGN se battre entre eux pour le partage du gâteau. Autrement dit, ces même gens avec qui nous sommes censés coopérer et travailler doivent se disputer avec nous. C'est pourquoi nous avons subi une perte. Nous sommes le plus grand groupe, et il n'est pas nécessaire d'être astrophysicien pour comprendre que le budget peut être divisé et distribué à d'autres groupes. C'est exactement ce qui est arrivé à trois reprises.

La présidente: Est-ce que vos pairs coupent votre budget?

M. Tyler: Nos pairs votent et font des recommandations, mais le patron, c'est le ministre du Patrimoine canadien. Elle peut dire n'importe quand: «Non, c'est inéquitable.» Nous le lui avons demandé mais elle ne l'a pas fait. Au lieu de cela, elle a agi sur une recommandation de ce groupe, qui nous était défavorable.

Le sénateur Moore: Avez-vous 3 400 membres maintenant?

M. Tyler: Oui.

Senator Moore: How many people belong to the Quebec Community Group Network?

Mr. Tyler: That is a complicated question.

Senator Moore: Are you one of them?

Mr. Tyler: Yes, we are the largest one, with 85 per cent of the English-speaking population in our territories. There are six regional associations: the Outaouais Alliance, which includes the Ottawa Valley and the Pontiac; the Voice of English Quebec, VEQ, based in Quebec City; the Townshippers, which is a group for the Eastern Townships; CASA on the Gaspé coast; the Coasters from Madeleine Islands; and I am missing the last one.

There are also central groups such as the Quebec Farmers and the Quebec Young Farmers. It is interesting that Alliance Québec, with 11 chapters, one youth commission and 80 per cent of the English-speaking population in our territories has only one vote at the QCGN, whereas the Quebec Farmers and the Quebec Young Farmers each has one vote.

Senator Bryden: Do you not have any young people in your organization?

Mr. Tyler: Yes, we have, but our entire organization has only one vote. We are contemplating this scenario: If we were to break up into 11 smaller groups, we would then have 11 votes. When you try to build coalitions and organizations that coalesce interests, it does not seem to be very consistent to us.

Senator Fraser: As I see it, 3,400 people do not make up 80 per cent of the English-speaking population of Quebec, in case people are not familiar with the demographics.

Mr. Tyler: I did not mean to give you that impression.

Senator Fraser: You meant that you have members in districts where 80 per cent of Quebec Anglos live.

Mr. Tyler: Those not recognized by Canadian Heritage as representing the Greater Montreal Area. We are it for the Greater Montreal Area, the Abitibi, the Saguenay, St-Maurice and the Upper and Lower Laurentians.

Senator Moore: You mentioned a figure of \$634,000. What is your total budget for the year?

Mr. Tyler: It is \$880,000.

Senator Moore: Is that your total?

Mr. Tyler: The difference, in terms of our budget — because we do not know how much we will receive — is made up by membership fees and private donations. That is what we are hoping to get. We are being very optimistic in our private fundraising expectations. In reality, we will raise about \$80,000 or \$90,000. If the money from Heritage were to be maintained, we would be looking at a practical operating budget of \$720,000.

Le sénateur Moore: Combien sont membres du Quebec Community Group Network?

M. Tyler: C'est une question complexe.

Le sénateur Moore: En faites-vous partie?

M. Tyler: Oui, nous sommes le plus grand groupe, avec 85 p. 100 de la population d'expression anglaise de nos territoires. Il y a six associations générales: l'Outaouais Alliance, qui englobe la vallée de l'Outaouais et le Pontiac; la Voice of English Quebec, la VEQ, qui est à Québec; les Townshippers, qui est un groupe des Cantons-de-l'Est; CASA, sur la côte de la Gaspésie; les Coasters des Îles-de-la-Madeleine; et il me manque le dernier.

Il y a aussi des groupes centraux comme les Quebec Farmers et les Quebec Young Farmers. Il est intéressant qu'Alliance Québec, qui a 11 divisions régionales, une commission des jeunes et 80 p. 100 de la population d'expression anglaise dans nos territoires, n'ait qu'une voix au QCGN, tandis que les Quebec Farmer et les Quebec Young Farmers ont chacun une voix.

Le sénateur Bryden: Avez-vous des jeunes, dans votre organisation?

M. Tyler: Oui, et pourtant notre organisation entière n'a qu'une seule voix. Nous envisageons le scénario suivant: si nous nous divisons en 11 groupes plus petits, nous aurions 11 voix. Quand on essaie de créer des coalitions et des organisations qui ont des intérêts communs, cela ne nous semble pas très sensé.

La sénatrice Fraser: À ce que je vois, 3 400 personnes ne représentent pas 80 p. 100 de la population anglophone du Québec, au cas où il y en ait qui ne connaissent pas les données démographiques.

M. Tyler: Je ne voulais vous donner cette impression.

La sénatrice Fraser: Ce que vous voulez dire, c'est que vous avez des membres de secteurs où vivent 80 p. 100 des anglophones du Québec.

M. Tyler: Ceux qui ne sont pas reconnus par Patrimoine Canada comme représentant la région métropolitaine de Montréal. Nous sommes ceux qui représentent la région métropolitaine de Montréal, l'Abitibi, le Saguenay, la région de St-Maurice et les hautes et les basses Laurentides.

Le sénateur Moore: Vous avez parlé de 634 000 \$. Quel est votre budget total pour l'année?

M. Tyler: C'est 880 000 \$.

Le sénateur Moore: Au total?

M. Tyler: La différence, pour ce qui est de notre budget — parce que nous ne savons pas combien nous allons recevoir — vient des cotisations et des dons du secteur privé. C'est ce que nous espérons avoir. Nous sommes très optimistes dans nos attentes de dons du secteur privé. En réalité, nous allons recueillir environ 80 000 \$ à 90 000 \$. Si le ministère du Patrimoine maintient ses chiffres, nous pensons avoir un budget d'exploitation de 720 000 \$.

The Chairman: Thank you very much Mr. Male, Mr. Labbé and Mr. Tyler, for appearing before us.

Before we leave, senators, we have a budget to pass. Our suggestion for a special study has been approved. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has been authorized to examine and report on the implementation of statutory review provisions contained in selected legislation relating to legal and constitutional matters. We must report no later than December 20, 2003.

The steering committee has come up with a proposed budget of \$2,000. We are asking for the approval of this committee to pass our budget.

Senator Fraser: I so move.

The Chairman: All in favour? Carried.

I will present it to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 18, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-32, to amend the Official Languages Act (fostering of English and French), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today, we will be hearing from the Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage. With her are Judith LaRocque, Associate Deputy Minister, and Mr. Hilaire Lemoine, Director General of Official Languages Support Programs.

I would ask you to please proceed.

[*Translation*]

The Honourable Sheila Copps, Minister of Canadian Heritage: Madam Chair, I have prepared a table illustrating what we are presently doing in the area of official languages. In order to delve more deeply into the bill tabled by senator Jean-Robert Gauthier, it would be useful to review what has been accomplished over the last five or six years. I will begin by looking at the broader strategy to then deal more specifically with the bill itself.

We began by analyzing the funding allocated since the coming to power of the Liberal Party. On page 5, you will note that official languages support programs were reduced by 33.2 percent in five years. Following the revisions made to the budgets, this funding fell from \$309 million in 1992-93 to \$206.8 million in 1999-2000.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Male, monsieur Labbé et monsieur Tyler, d'être venus aujourd'hui.

Avant de partir, mesdames et messieurs, nous devons adopter un budget. Notre suggestion d'étude spéciale a été approuvée. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a été autorisé à examiner un rapport sur la mise en oeuvre des dispositions d'examen réglementaire que prévoient certaines lois relativement à des questions juridiques et constitutionnelles. Nous devons présenter un rapport au plus tard le 20 décembre 2003.

Le comité de direction a proposé un budget de 2 000 \$. Nous demandons l'approbation de ce comité pour adopter notre budget.

La sénatrice Fraser: Je propose de l'adopter.

La présidente: Tous ceux qui sont pour? C'est adopté.

Je vais le présenter au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 18 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de S-32, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais), se réunit ce jour à 10 h 55 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous entendons aujourd'hui l'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien. Elle est accompagnée de Judith LaRocque, sous-ministre adjoint, et de M. Hilaire Lemoine, directeur général des Programmes de soutien aux langues officielles.

Vous avez la parole.

[*Français*]

L'honorable Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien: Madame la présidente, j'ai préparé un tableau qui illustre ce que nous faisons actuellement dans le domaine des langues officielles. Pour aborder en profondeur le projet de loi proposé par le sénateur Jean-Robert Gauthier, il serait utile de revoir ce qui s'est fait depuis les cinq ou six dernières années. Je vais d'abord m'étendre sur cette stratégie plus large pour ensuite parler du projet de loi de façon plus précise.

Nous avons d'abord commencé par une analyse des fonds alloués depuis que le Parti libéral est au pouvoir. Nous voyons à la page 5 que les fonds alloués au programme des langues officielles ont été réduits de 33,2 p. 100 en cinq ans. À la suite des révisions apportées aux budgets, ces fonds sont passés de 309 millions de dollars en 1992-1993 à 2 680 000 de dollars en 1999-2000.

Over this period, contributions to the provinces and territories under official languages and education assumed their largest reductions. Their budget decreased by 43 percent. Support to community organizations were they too reduced, by 23.2 per cent, falling from \$28.4 million to \$21.8 million per year.

Since 1999, with the help of members of Parliament and senators, I have tried to increase funding in the area of official languages. I would like to take advantage of this opportunity to underscore the efforts of Senator Jean-Robert Gauthier, MP Mauril Bélanger as well as of the Quebec caucus and of several other people who played a role in the accomplishment of this task. We have succeeded in obtaining additional funding of \$70 million to be invested in the official languages program. Of this amount, \$50 million will be used for minority-language teaching and second-language education.

We have also succeeded in obtaining an injection of \$10 million per year for direct community support. This component of the program has therefore been brought from \$21.8 million to \$32 million. This investment will also serve to ensure the francization of the communities.

[English]

We got the new funding levels and were then nearly back to 1992 levels. In the last 10 years, we have had considerable slippage. We still need an additional investment of \$38 million per year to get back to the levels we were at in 1992, 10 years ago, or \$89 million in constant dollars, merely to replace what we lost over the last decade.

[Translation]

A good many young people now have access to education in their language. This was not the case previously. Governance in French is now in place across the entire country.

[English]

That is a fairly new phenomenon. The idea that francophone school governance is enraciné in all parts of Canada is a very new phenomenon. Millions of Canadians are learning or perfecting a second language, and 74 per cent of young Canadians think that bilingualism is important for Canada. We were proud to sign a memorandum of understanding this morning with the City of Ottawa to deliver bilingual services in the nation's capital. That was done because there is a feeling across the country that bilingualism is an asset. I have also underscored major investments we have made to support French language and culture.

Depuis ce temps, les contributions allouées aux provinces et territoires en ce qui concerne le programme des langues officielles et d'éducation ont connu leurs plus grandes réductions. Leur budget a diminué de 43 p. 100. L'appui aux organismes communautaires a également été réduit de 23,2 p. 100, passant ainsi de 28,4 millions de dollars à 21,8 millions de dollars par année.

Depuis 1999, avec l'aide des députés et des sénateurs, j'essaie de majorer les fonds reliés au domaine des langues officielles. Je profite de cette occasion pour souligner les efforts du sénateur Jean-Robert Gauthier, du député Mauril Bélanger ainsi que du caucus du Québec et de plusieurs autres dans l'accomplissement de cette tâche. Nous avons réussi à obtenir un investissement annuel supplémentaire de 70 millions de dollars pour le programme des langues officielles. De ce montant, 50 millions de dollars seront utilisés pour l'enseignement des langues minoritaires et des langues secondes.

Nous avons également réussi à obtenir une injection de 10 millions de dollars par année pour l'aide directe communautaire. Ce programme passe donc de 21,8 millions de dollars à 32 millions de dollars. Cet investissement assure également la francisation des communautés.

[Traduction]

Nous avons obtenu les nouveaux crédits, si bien que nous avons presque retrouvé les niveaux de financement de 1992. En effet, au cours des dix dernières années, ces niveaux ont accusé un recul considérable. Il nous faut encore un investissement supplémentaire de 38 millions de dollars par an pour retrouver les niveaux de 1992, soit d'il y a dix ans, ou 89 millions de dollars en dollars constants, rien que pour remplacer ce que nous avons perdu au cours des dix dernières années.

[Français]

Beaucoup de jeunes ont maintenant accès à l'instruction dans leur langue. Cela n'existait pas pour tous auparavant. La gouvernance en français est maintenant en place dans tout le pays.

[Traduction]

C'est là un phénomène relativement nouveau. L'idée que la gestion en français des écoles francophone est maintenant enracinée dans toutes les régions du Canada est un phénomène relativement nouveau. Des millions de Canadiens apprennent et perfectionnent une deuxième langue et 64 p. 100 des jeunes Canadiens estiment que le bilinguisme est important pour le Canada. Nous avons été fiers ce matin de signer un protocole d'entente avec la ville d'Ottawa portant sur la prestation bilingue de services dans la capitale nationale. C'est là une manifestation de la conviction que l'on rencontre dans tout le pays que le bilinguisme est un avantage. J'ai également souligné les importants investissements que nous avons effectués à l'appui de la langue et de la culture française.

[Translation]

Normally, the committee would study those investments we make for official languages. However, investments in other areas, such as multimedia activities and film-making also contribute to the vitality of both official languages throughout Canada. Cultural investment is very important because it encourages language of work choices.

[English]

The film and television business is a \$6-billion business, and when people are able to express themselves in their language of choice that helps to create jobs and capacity.

[Translation]

Networks of local, regional and national community organizations in all activity areas ensure community vitality. There are 18 school and community centres. We began with community centres so as to give families living in a minority situation the opportunity to use their mother tongue not only at school, but also in daycare centres, in theatres, in cinemas, et cetera. This is why these 18 school and community centres are linked together throughout Canada under various cultural projects.

The media also play an important role. This is why we established a network of community radio stations, newspapers and weeklies. We encourage French-language television programming: Radio-Enfants, Radio-Ados, Société Radio-Canada. We have increased the number of French-language productions so as to combat the wave of anglicization coming from the United States. We must emphasize French-language cultural contribution.

For the first time, we are involving economic activities. Canadian Heritage launched the first forum for businesspeople in the Beauce region. I launched this forum with the idea that if people living outside of the major francophone cities, such as Quebec and Montreal, learned something about economic development, then residents of Saint-Boniface, Moncton or elsewhere might be able to obtain similar results.

There exists in Canada a network of businesspeople. They get together every year. Trade agreements are reached. It is a way of ensuring that at the end of their studies, people are able to work in the language of their choice.

At present, 252,000 primary and secondary-level and minority language students are studying in their mother tongue. In Quebec, 102,000 anglophone students study in English. Outside Quebec, 150,000 francophones study in French. Nationally, 1,039 primary and secondary level schools support minority-language education.

[Français]

Normalement, le comité étudie les investissements que nous faisons pour les langues officielles. Cependant, des investissements dans d'autres domaines, comme par exemple le multimédia ou le cinéma, contribuent également à assurer l'épanouissement des deux langues officielles à travers le Canada. Les investissements culturels sont très importants parce qu'ils encouragent le choix de la langue de travail.

[Traduction]

Le cinéma et la télévision représentent un secteur économique de six milliards de dollars et lorsque les créateurs peuvent s'exprimer dans la langue de leur choix, cela contribue à créer des emplois et une capacité.

[Français]

Des réseaux d'organismes communautaires locaux, régionaux et nationaux dans tous les domaines d'activités assurent la vitalité des communautés. Il existe 18 centres scolaires et communautaires. On a commencé par les centres communautaires afin de donner aux familles vivant en situation minoritaire la chance de parler dans leur langue maternelle non seulement à l'école, mais aussi à la garderie, au théâtre, au cinéma, et cetera. C'est la raison pour laquelle ces 18 centres scolaires et communautaires sont reliés à travers le Canada à des projets culturels.

Les médias jouent également un rôle important. Ainsi on a mis sur pied un réseau de radios, de journaux et hebdomadaires communautaires. On encourage la programmation télévisée en français: Radio-Enfants, Radio-Ados, Société Radio-Canada. On a augmenté le nombre des productions françaises afin de se prémunir contre la vague d'anglicisation qui traverse le pays en provenance des États-Unis. Il faut accentuer l'apport culturel en français.

Pour la première fois, on touche le secteur des activités économiques. Le département de Patrimoine canadien a lancé le premier forum des gens d'affaires dans la Beauce. J'ai lancé ce forum en me disant que si des gens vivant à l'extérieur des frontières des grandes villes francophones telles que Québec et Montréal apprenaient quelque chose sur le développement économique, des gens de Saint-Boniface, de Moncton où d'ailleurs pourraient obtenir des résultats similaires.

Un réseau de gens d'affaires existe actuellement au Canada. Les gens se réunissent tous les ans. Des ententes commerciales sont conclues. C'est une autre façon d'assurer, une fois les études terminées, la capacité de chacun à travailler dans la langue de son choix.

Actuellement, 252 000 élèves de niveaux primaire et secondaire et de langue minoritaire étudient dans leur langue maternelle. Au Québec, 102 000 anglophones étudient en anglais. À l'extérieur du Québec, 150 000 francophones étudient en français. À travers le Canada, 1 039 écoles des niveaux primaire et secondaire soutiennent l'éducation en langue minoritaire.

The challenge comes from the fact that most of these schools only recently came into existence. At the transition from primary to secondary school, if new funding is not injected, youngsters aged 11 to 13 years will continue to desert these new institutions to the benefit of older ones. The challenge is just as great at the post-secondary level. Students prefer post-secondary institutions whose reputation is solid.

[English]

Alumni support and parental support is important. The idea that you will attend a school that has a long history is, unfortunately, one of the things that pulls people away from francophone schools at that key age in high school. We have started to look at making supplementary investments for the support that is needed in activities like gymnasium activities, book collections, looking at the fact that purchasing and offering a school in French language costs 20 per cent more than the English language. These are issues we look at in deciding how to target funding for the 1,039 schools that are operating in the French and English languages in minority situations.

[Translation]

With regard to school management, the establishment of francophone school management structures in Newfoundland, for example, only goes back two years. As for British Columbia, the first agreement came slightly before the exit of the last government. We signed an agreement with the then Minister, Ian Waddell. As a former MP, Mr. Waddell had acquired some knowledge of francophone school management in the province.

There are challenges wherever the school management system has only been in place for a year. Are feasibility studies doable if there is no ability to plan for the long term? An interesting result is that since the establishment of education programs for minority language groups, the number of francophones outside Quebec having graduated from university has undergone a stunning revolution compared with the situation 20 years ago. Indeed, today there are more francophone university graduates outside Quebec than in Quebec. They represent 13.5 percent of the entire population. This is the highest percentage for all groups.

It is roughly the opposite of what we saw when we first launched official language education, which has been entrenched in the law for some years now.

[English]

In Canada, the average number of university graduates in all linguistic groups is 13.1 per cent. The statistic for francophones outside Quebec shows that they are the highest educated group of Canadians. That is a statistic that turned around in the last 20 years, because when Jean Robert started his work with Penetanguishene and some of the great battles in Ontario in the early 1970s the statistics for francophones were the opposite. Francophones outside Quebec were amongst the least educated.

Le défi vient du fait que la plupart de ces écoles sont récentes. Au passage du niveau primaire au niveau secondaire, si de nouveaux fonds ne sont pas injectés, les jeunes entre 11 et 13 ans continueront de désert ces nouvelles institutions au profit des anciennes. Le défi reste entier aux niveaux collégial et universitaire. Les étudiants privilégient les établissements d'enseignement dont la réputation est solidement établie.

[Traduction]

Le soutien des anciens élèves et parents d'élèves est important. Le désir de fréquenter une école ayant une longue histoire constitue malheureusement l'un des facteurs qui amène les jeunes à quitter les écoles francophones à cet âge clé, le cycle secondaire. Nous commençons à envisager des investissements supplémentaires pour des éléments tels que gymnases et bibliothèques, tenant compte du fait que l'enseignement en langue française coûte 20 p. 100 de plus qu'en langue anglaise. Ce sont là des facteurs dont nous tenons compte s'agissant de répartir les fonds entre les 1 039 écoles qui fonctionnent en français et en anglais en situations minoritaire.

[Traduction]

En ce qui concerne la gestion scolaire, son établissement à Terre-Neuve, par exemple, ne remonte qu'à deux ans. Pour ce qui est de la Colombie-Britannique, la première entente remonte peu avant la sortie de l'ancien gouvernement. On a signé une entente avec l'ancien ministre Ian Waddell. En tant qu'ancien député, M. Waddell avait acquis certaines connaissances sur la gestion scolaire en français dans cette province.

Les défis sont présents là où le système de gestion scolaire n'est établi que depuis un an. Des études de faisabilité sont-elles réalisables si on n'a pas la capacité de voir à plus long terme? Fait intéressant à noter, depuis que des programmes d'enseignement sont offerts aux groupes linguistiques minoritaires, le nombre des francophones vivant à l'extérieur du Québec et ayant reçu des diplômes universitaires a connu une révolution étonnante depuis 20 ans. En effet, les francophones diplômés universitaires hors Québec sont actuellement plus nombreux que ceux du Québec. Ils représentent 13,5 p. 100 de toute la population. C'est le pourcentage le plus élevé de tous les groupes.

C'est à peu près le contraire de ce qui existait lorsqu'on a commencé le processus d'éducation dans les deux langues officielles, lequel a été entériné dans la loi depuis quelques années.

[Traduction]

Au Canada, le nombre moyen de diplômés universitaires est de 13,1 p. 100, tous groupes linguistiques confondus. Les chiffres des francophones hors Québec montrent qu'ils sont la catégorie de Canadiens les plus instruits. Ce chiffre marque un renversement intervenu au cours des 20 dernières années, car lorsque Jean Robert a commencé son travail à Penetanguishene et a mené certaines des grandes batailles en Ontario au début des années 70, la tendance était inverse. Les francophones hors Québec étaient parmi les moins instruits.

[Translation]

They had a very high drop-out rate, beginning right after primary school. In summary, we are going in the right direction. We must nevertheless not rest on our laurels. In 1996, only 3.3 per cent of francophones in a minority situation had fewer than nine years of education, compared to 31.6 percent in 1971.

[English]

You can see the statistics there. Only 3.3 per cent of francophones living in a minority situation were without nine years of school in 1996. That compared with 31 per cent in 1971. There has been incredible increase in the number of francophones outside Quebec that are seeking, achieving and educating themselves.

[Translation]

They understand the importance of education in improving their economic status. Each year, close to 15,000 young Canadians participate in the programs we offer in order to ensure and foster linguistic duality. Allow me to put this in context.

Young Canada Works is a bilingual exchange program. There is a lot of funding for human resource programs, but very little for exchange programs. I am proud to have submitted this program to Treasury Board. More than 900 young people participated in the program last year, and more than half of them were francophones. This program is administered by the Association des jeunes francophones du Canada. Its purpose is to help young people get to know other parts of Canada, in both official languages.

We also have a second-language summer bursary program under which we have sponsored close to 7,000 participants. We have also invested in an Official-Language Monitor Program. This program involved more than 900 participants. We have furthermore encouraged reciprocal bilingual exchanges involving some 4,800 youth last year, including 2,663 francophones from Quebec.

We have encouraged the use of French for the future. The Youth Forum, the Rendez-vous de la Francophonie, et cetera, are all programs aimed at promoting the value of second-language learning. As Minister of the Francophonie, in 1999, I launched the first Canadian Year of the Francophonie, even before the hosting of the Sommet de la Francophonie, in Moncton. This measure encouraged all francophone communities to get involved in raising awareness of the French fact in Canada.

[English]

Two million students are studying their second language at school. That is on a course basis, not an immersion basis. Three hundred and eighteen thousand students are studying

[Français]

Ils souffraient aussi d'un taux de décrochage élevé après le niveau primaire. En résumé, on va dans la bonne direction. Il ne faut toutefois pas s'asseoir sur ses lauriers. En 1996, seulement 3,3 p. 100 des francophones en situation minoritaire avaient moins de neuf ans de scolarité, comparativement à 31,6 en 1971.

[Traduction]

Vous voyez ici les statistiques. Seuls 3,3 p. 100 des francophones vivant en situation minoritaire avaient moins de neuf années de scolarité en 1996, comparé à 31 p. 100 en 1971. On a donc assisté à une augmentation incroyable du nombre de francophones hors Québec qui souhaitent suivre des études longues et y parviennent.

[Français]

Ils comprennent l'importance de l'éducation pour améliorer leur statut économique. Chaque année, près de 15 000 jeunes Canadiens participent aux programmes que nous offrons pour assurer et encourager la dualité linguistique. J'ai voulu remettre cela dans son contexte.

Jeunesse Canada au travail est un programme d'échange dans les deux langues officielles. Les fonds sont nombreux pour les programmes de ressources humaines, mais trop peu nombreux pour les programmes d'échange. Je suis fière d'avoir soumis ce programme au Conseil du Trésor. Plus de 900 jeunes ont participé à ce programme l'année dernière, et plus de la moitié d'entre eux étaient des francophones. Ce programme est géré par l'Association des jeunes francophones du Canada. Il consiste à faire connaître d'autres parties du Canada et ce, dans les deux langues officielles.

Nous avons également un programme de bourses d'été en langue seconde, dans le cadre duquel nous avons parrainé près de 7 000 participants. Nous avons investi aussi des fonds dans un programme de moniteurs des langues officielles. Ce programme a profité annuellement à plus de 900 participants. Nous avons encouragé les échanges bilingues réciproques au profit de 4 800 jeunes au cours de l'année dernière, parmi lesquels 2 663 étaient des francophones du Québec.

Nous avons encouragé l'usage du français pour l'avenir. Forum Jeunesse, Rendez-vous de la Francophonie, et cetera, tous ces programmes visent à mettre en valeur l'apprentissage de la langue seconde. En tant que ministre de la Francophonie, j'ai lancé en 1999 la première Année de la Francophonie canadienne, avant même l'arrivée du Sommet de la Francophonie à Moncton. Cette mesure a encouragé toutes les communautés francophones à s'impliquer dans la sensibilisation de ce qu'est la francophonie au Canada.

[Traduction]

Deux millions d'élèves étudient la langue seconde à l'école. Je parle là de cours de langue, non d'études en immersion. Trois cent dix-huit mille élèves sont en immersion française et plus de

French immersion, and more than 2,000 schools across the country offer French immersion programs. In the province of Québec, 558,000 students study English, and 40,000 students are in French immersion.

The figures show that Canadians across the country are very supportive of French language availability and instruction. In fact, there has been a tremendous increase in bilingualism amongst the 15- to 19-year-old target age group, which is the group that we are trying to support.

I remember that when I studied French in high school and university I was a lone soul. A sister from the Grey Nuns was teaching me, but very few studied French. We studied Molière.

[Translation]

Thanks to the programs that are available, the proportion of graduates able to work in both official languages is now one out of five.

[English]

Looking at the athletes who did us so proud at the Olympic games, I was amazed at the number who were not only capable of speaking the two languages but were extremely proficient in both languages. A kid from Vancouver who speaks fluent French is a student that would have been unheard of 20 years ago. There are some great challenges.

[Translation]

The government of Canada is a major player with regard to official languages. Its support extends well beyond official languages, as it also feeds important investments in related fields, cultural and other.

[English]

I will give you a bit of a list of where we target specific funding for support for francophones living in minority situations. I am proud to say that I started this. I began several years ago ensuring that our national institutions and the Governor in Council appointments represented the true duality of Canada. We have representatives on Radio-Canada, CBC, Telefilm and other places that are able to start interconnecting Canadians.

We spent \$2.1 million, from a budget of \$4.6 million, under the Cultural Initiative Program for festivals and special artistic events in the francophone milieu. We created a national training program in the art sector that did not exist before 1999.

[Translation]

For example, we fund the Cirque du Soleil School, the Théâtre national, and the film-making industry.

2 000 écoles à travers le pays offrent des programmes d'immersion en langue française. Au Québec, 558 000 élèves étudient l'anglais et 40 000 sont placés en immersion française.

Les chiffres montrent que les Canadiens à travers tout le pays sont fortement partisans de l'enseignement de la langue française. De fait, on a assisté à une énorme progression du bilinguisme dans le groupe cible des 15 à 19 ans, celui sur lequel nous axons nos efforts.

Je me souviens que lorsque j'étudiais le français à l'école secondaire et à l'université, j'étais un cas isolé. Une religieuse des Soeurs grises m'enseignait, mais nous étions très peu nombreux. Nous étudions Molière.

[Français]

Grâce aux programmes dont nous disposons, la proportion des diplômés aptes à travailler dans les deux langues officielles est maintenant de un sur cinq.

[Traduction]

Si je prends les athlètes qui nous ont rendus si fiers aux Jeux olympiques, j'ai été étonné par le nombre de ceux qui pouvaient non seulement s'exprimer dans les deux langues, mais qui les parlaient extrêmement bien. Il était pratiquement inouï il y a 20 ans de voir un jeune de Vancouver parlant couramment le français. Tout cela ne va pas sans quelques difficultés.

[Français]

Le gouvernement du Canada accorde un appui de premier plan aux langues officielles. Cet appui va même au-delà, car dans sa foulée il entraîne également des investissements importants dans des domaines connexes, culturels ou autres.

[Traduction]

Je vais passer en revue les différents programmes de soutien aux francophones vivant en situation minoritaire vers lesquels nous canalisons spécifiquement des crédits. Je suis fière de dire que j'ai moi-même lancé cela. J'ai commencé il y a sept ans en veillant à ce que nos institutions nationales, et les nominations par décret, soient véritablement représentatives de la dualité linguistique canadienne. Nous avons des représentants à Radio-Canada, à la CBC et à Téléfilm et dans d'autres institutions qui sont en mesure de commencer à mettre les Canadiens en prise les uns avec les autres.

Nous avons consacré 2,1 millions de dollars, sur un budget de 4,6 millions de dollars, au titre du Programme d'initiative culturelle à des festivals et événements artistiques spéciaux en milieu francophone. Nous avons mis sur pied un programme national de formation dans le secteur des arts qui n'existait pas avant 1999.

[Français]

Nous finançons, par exemple, l'école du Cirque du Soleil, le Théâtre national, l'industrie du cinéma.

[English]

We support the international commission of francophone theatre.

In book publishing, not only do we have specific targeted programs, but also we provide \$12.4 million in annual support for books and book publishing. That is also an important way of insuring that you have capacity of expression. In magazine publishing, we spend \$9.1 million on publications and \$5.7 million on French magazines. We also target French sound recording to the amount of \$3.9 million.

[Translation]

When the Prime Minister announced a \$560 million investment for next year, some people thought this money targeted only the performing arts. However, most of the money was used to digitize in both official languages the content of all Canadian museums on the Internet. At the present time, a minimum of 50 percent of Internet content must be in French. This is a \$75 million program spread out over three years.

You have most probably heard talk of the launching of the virtual museum in Canada. Our challenge for the next two years is to establish an Internet link between all of the museums in Canada. During its first eight weeks, the virtual museum welcomed 20 million visitors from more than 100 countries. This museum is an excellent source of information for young people.

[English]

The Chairman: Minister, I hesitate to interrupt a cabinet minister but I have been told that you must leave around 11:30 a.m. I know senators are eager to ask you questions and to get your response to Senator Gauthier's bill.

Ms Copps: I would prefer to complete my presentation and miss my vote. I hope the government is not going to fall on my vote. I think this is important information. If you going to look at a piece of legislation, you must contextualize it.

The Chairman: If you willing to stay longer, then that is wonderful.

Ms Copps: I will stay.

The Canadian Digital Cultural Content Initiative also involves specific targets that we made to minority communities to digitize. Once we finished making SchoolNet available to all schools in Canada, we went to minority communities. We thought it was important to be able to link to each other. We have actually made specific content provisions. We made a \$10-million investment in Cultural Content On-Line from the National Library, the CBC, et cetera.

[Traduction]

Nous appuyons la Commission internationale du théâtre francophone.

Dans l'édition, non seulement avons-nous des programmes spécifiques et ciblés, mais nous fournissons en outre un soutien annuel de 12,4 millions de dollars à l'édition de livres en français. C'est une autre façon importante d'assurer que nous ayons une capacité d'expression. Au niveau des périodiques, nous dépensons 9,1 millions de dollars pour les publications et 5,7 millions de dollars pour les magazines de langue française. Nous appuyons également l'enregistrement de disques en français à hauteur de 3,9 millions de dollars.

[Français]

Lorsque le premier ministre a annoncé pour l'année prochaine un investissement de 560 millions de dollars, certains croyaient qu'il s'agissait de fonds visant uniquement le domaine des arts de la scène. Cependant, le plus gros montant fut utilisé pour la numérisation du contenu Internet de tous les musées du Canada dans les deux langues officielles. Actuellement, un minimum de 50 p. 100 du contenu Internet est en français. Il s'agit d'un programme de 75 millions de dollars qui seront étalés sur trois ans.

Vous avez sans doute entendu parler du lancement du Musée virtuel du Canada. Notre défi d'ici deux ans consiste à lier dans Internet tous les musées du Canada. Au cours des huit premières semaines de son existence, ce musée virtuel a accueilli 20 millions de visiteurs de plus de 100 pays. Ce musée est une excellente source d'information pour les jeunes.

[Traduction]

La présidente: Madame la ministre, j'hésite à interrompre une ministre mais on m'a dit que vous deviez partir vers 11 h 30. Je sais que les sénateurs sont très désireux de vous poser des questions et de connaître votre réaction au projet de loi du sénateur Gauthier.

Mme Copps: Je préfère terminer mon exposé, quitte à manquer le vote. J'espère que le gouvernement ne va pas tomber à cause de mon abstention. Je pense que ces renseignements sont importants. Si vous allez examiner ce projet de loi, il faut le placer en contexte.

La présidente: Si vous êtes disposée à rester plus longtemps, c'est merveilleux.

Mme Copps: Je resterai.

L'Initiative pour le contenu culturel canadien numérisé comporte également des objectifs spécifiques de numérisation à l'intention des communautés minoritaires. Une fois que nous avons eu relié toutes les écoles canadiennes à Rescol, nous nous sommes adressés aux communautés minoritaires, considérant important que toutes soient reliées entre elles. Nous avons pris des mesures spécifiques sur le plan du contenu, investissant 10 millions de dollars pour le contenu en ligne, en donnant accès à la Bibliothèque nationale, à la SRC, et cetera.

[Translation]

The Francophonie Games, held in this region, required a sizeable contribution. However, it is interesting to note that beyond the financial contribution, this event, through sports, contributed to an increased awareness of francophone communities. Two years ago, we held the first Canadian Francophonie Games. All of the young francophone athletes were brought together in New-Brunswick. This event showed francophones that they were not isolated and allowed them to establish links between each other.

We are responsible for managing the TV-5 network for the Americas. We have also invested in the acquisition of Canadian productions. With regard to the Société Radio-Canada, operating costs for francophone television amounted to close to \$285 million, whereas they reached \$93.6 million for French radio.

In the case of the Canada Council for the Arts, the list you have before you is not comprehensive, because it does not include all of our investments, for example in the Montreal Symphony Orchestra or other cultural venues. This list only includes the programs of the Canada Council for the Arts targeting specifically francophone organizations.

We offer a program for francophone theatre artists and organizations as well as a program aimed at encouraging francophone writers and editors. We have a \$2.8 million fund for media arts artists and organizations. All of this totals \$16.5 million aimed at fostering francophone cultural development outside of the Canada Council for the Arts' regular programs.

[English]

The National Arts Centre has become a booming form of expression. In fact, a few of you might have been there the other night to see Charles Aznavour.

[Translation]

We have also for the very first time negotiated agreements between the National Arts Centre and other centres so as to ensure a faithful reflection of the national capital. We have even specifically targeted the development of French theatre. None of this existed before we launched the process: variety shows, et cetera.

The National Film Board plays an important role with 45 percent of its productions and co-productions being in French. In the field of co-production, which for Canada represents an investment of more than \$6 billion in audiovisual endeavours, 50 percent of co-productions are in the two official languages.

[Français]

Les Jeux de la Francophonie, lancés ici dans la région, ont exigé une contribution importante. Cependant, il est intéressant de noter qu'au-delà de la contribution financière, par le biais de la compétition sportive, c'est événement a contribué à mettre en valeur les communautés francophones. Il y a deux ans, nous avons mis sur pied les premiers Jeux de la Francophonie canadienne. Nous nous étions alors rendus au Nouveau-Brunswick où nous avons rassemblé tous les jeunes athlètes francophones. Cet événement a démontré aux francophones qu'ils n'étaient pas isolés et il leur a permis de resserrer leurs liens.

Nous sommes responsables de la gestion du réseau de télévision TV-5 pour les Amériques. Nous avons investi dans l'acquisition de productions de sources canadiennes. Pour ce qui est de la société Radio-Canada, les dépenses d'exploitation représentent presque 285 millions de dollars pour la télévision française et 93,6 millions de dollars pour la radio française.

En ce qui concerne le Conseil des arts du Canada, la liste que vous voyez n'est pas exhaustive, car elle ne comprend pas les investissements que nous faisons ailleurs, par exemple, dans l'orchestre symphonique de Montréal ou autres instruments de la culture. Cette liste comprend uniquement les programmes du Conseil des arts du Canada visant à aider des organismes qui sont spécifiquement francophones.

Nous offrons un programme dédié aux artistes et organismes de théâtre francophones. Nous offrons un programme visant à encourager les écrivains et éditeurs francophones. Nous offrons des fonds d'une valeur 2,8 millions de dollars pour les artistes et organismes médiatiques. Cela totalise une somme de 16,5 millions de dollars pour favoriser le développement culturel francophone en dehors des programmes normaux du Conseil des arts du Canada.

[Traduction]

Le Centre national des arts est devenu un lieu d'expression en plein essor. Certains d'entre vous sont peut-être allés voir l'autre jour Charles Aznavour.

[Français]

Nous avons établi pour la première fois des ententes entre le Centre national des arts et d'autres centres afin de s'assurer que le reflet de la capitale nationale soit vraiment entériné. Nous nous sommes même consacrés spécifiquement au développement du théâtre français. Toutes ces choses n'existaient pas lorsque nous avons entamé le processus: offres de spectacles de variétés, et cetera.

L'Office national du film joue un rôle important avec 45 p. 100 de ses productions et coproductions qui sont réalisées en français. Dans le domaine de la coproduction, domaine qui représente pour le Canada maintenant un investissement de plus de 6 milliards de dollars dans le monde audiovisuel, 50 p. 100 des coproductions sont réalisées dans les deux langues officielles.

Take for example the film entitled *The Red Violin*, a Canada-Great Britain co-production. The movie was filmed in French, in English, in Chinese and in German, quite an amazing feat in film-making. Last year, we supported the production of 66 independent films in French.

We also have \$8.9 million earmarked for programming. Furthermore, at Téléfilm Canada, 34 percent of multi-media and television projects are in French, so as to support the French fact in Canada. With regard to Canada's feature film policy, 30 percent of commitments must go to French language projects.

Last week I had a conversation with Richard Gaudreau who had the thrill of producing films *Les Boys I, II and III*. He is hoping to produce a major international production in Canada with the participation, among others, of Gérard Depardieu. He plans on doing a few tapings in Louisbourg.

These are just a few more initiatives aimed at improving the situation for Canadian media and television.

[English]

We get to the crux of the matter — and this is the part of which I am quite proud, but we need more work. In 1994, we developed an accountability framework to support official language minority communities in the implementation of sections 41 and 42 of the Official Languages Act. As you know, each year I receive action plans and achievements by 29 federal departments and agencies. The francophone community was pretty smart in recognizing that, when you are not a line agency — that is, when you are a department that provides programs — sometimes you are not in the best position to encourage change at the centre and to encourage assurance of recognition of official languages at the centre. I do report to Parliament on an annual basis. In 1997 — and this started as a result of work by Jean Robert and others — we signed a protocol of intent. That happened when Marcel Masse, then president of the Treasury Board, and myself got together and decided that this would be important for the government.

[Translation]

It is now up to not only Canadian Heritage but also Treasury Board to ensure that federal departments and institutions recognize the official languages policy in our programs. This new protocol allows Treasury Board to question any federal department policy that could be detrimental to the development of French in Canada. It sensitizes departments and civil servants to their responsibilities.

Treasury Board has become the champion of departmental accountability. We have created the advisory committee on departments and Crown corporations. It is presided over by the Honourable Stéphane Dion. We are for the very first time undertaking an operational analysis of all of the briefs to Cabinet so as to ensure that we go beyond nice words and ensure the

Prenons l'exemple du film *Le violon rouge*, une coproduction Canada-Angleterre. Ce film a été conçu en français, en anglais, en chinois et en allemand. Il s'agit vraiment d'un tour de force en ce qui a trait à un film. Nous avons soutenu la production de 66 films indépendants en français l'année dernière.

On a aussi 8,9 millions de dollars consacrés à la programmation. De plus, à Téléfilm, 34 p. 100 des projets multimédias et télévisuels sont en langue française pour aider la francophonie au Canada. En ce qui concerne la politique canadienne du long métrage, 30 p. 100 des investissements doivent être consacrés aux films de langue française.

J'ai eu la semaine dernière une conversation avec Richard Gaudreau qui a eu le plaisir d'être le producteur des films *Les Boys I, II et III*. Il envisage la production d'un spectacle international au Canada avec la participation, entre autres, de Gérard Depardieu. Il entend faire quelques enregistrements à Louisbourg.

Il s'agit encore une fois de démarches visant à améliorer la situation des médias et de la télévision canadienne.

[Traduction]

Et nous en venons maintenant à l'essentiel — c'est un élément dont je suis très fière bien qu'il ne soit pas encore achevé. En 1994, nous avons élaboré un cadre d'imputabilité aux fins de la stratégie fédérale d'appui aux communautés de langues officielles en situation minoritaire destiné à donner effet aux articles 41 et 42 de la Loi sur les langues officielles. Comme vous le savez, nous recevons chaque année de 29 ministères et organismes fédéraux un plan d'action et un état des réalisations. La collectivité francophone a su reconnaître que lorsque l'on n'est pas un ministère opérationnel — c'est-à-dire un ministère qui exécute des programmes — on est parfois mal placé pour opérer des changements au centre et encourager l'action pour les langues officielles au centre. Je fais rapport au Parlement chaque année. En 1997 — et c'est à la suite du travail de Jean Robert et d'autres — nous avons signé un protocole d'accord. C'était lorsque Marcel Masse, alors président du Conseil du Trésor, et moi-même avons rassemblé nos forces et décidé que ce serait important pour le gouvernement.

[Français]

Il relève maintenant non seulement du ministère du Patrimoine canadien mais aussi du Conseil du Trésor de veiller à ce que les ministères et institutions fédéraux assurent la reconnaissance de la politique des deux langues officielles dans nos programmes. Ce nouveau protocole permet au Conseil du Trésor de questionner toute décision d'autres ministères susceptible de nuire à l'épanouissement du français au Canada. Il sensibilise les ministres et autres fonctionnaires à leurs responsabilités.

Le Conseil du Trésor est devenu le champion des leçons de responsabilité ministérielle. On a créé le comité consultatif des ministères et sociétés d'État. Il est présidé par l'honorable Stéphane Dion. On fait pour la première fois une analyse opérationnelle de tous les mémoires du Cabinet afin de s'assurer qu'on va au-delà des belles paroles et que la politique sur les

enforcement of the official languages policy. We have attempted to do this in two ways: we have a stick and we also have a carrot. In politics, these types of changes are sometimes difficult and one must offer carrots once in a while.

We have also established the IPOLC program, the purpose of which is to involve other departments in a broader official languages policy by granting them financial incentives. We have an annual budget of \$5.5 million. We are accepting the projects of other departments to see if we might work on them together.

As an example, just last week, the Minister of Immigration signed an agreement aimed at fostering immigration in regions where francophones are in a minority situation. We for example know that in Saint-Boniface, in the Whelan region and in other areas of Canada, it is possible to live and work in French, but there is no renewal coming from the young people. There is a "relève" in the larger cities, but without there being recognition given to official languages. We have signed an agreement with the Honourable Denis Coderre in view of promoting a policy of immigration in regions that need this type of renewal. We have noted a decrease in the birth-rate of Canadians. It is not up to the government to change that, but it certainly could, through immigration programs, ensure that there are francophones everywhere in the country.

We have to date, under the IPOLC program, signed 13 framework agreements. Thanks to the \$5.5 million, we have received from other departments investments totalling \$11 million. We are striving to encourage them to invest. There are several areas of intervention, for example culture, the economy and others still.

We are certainly facing several challenges and we need additional funding. We must ensure that official languages are not the sole responsibility of one department. The Act must be applied in all sectors of the government. We have already spoken amply of the matter of community support.

I believe that the main idea of Senator Jean-Robert Gauthier's bill is to ensure that those francophones or anglophones who find themselves neglected by the government are able to ensure the respect of their rights. When various departments did an in-depth study of the bill together, we had certain questions to ask as to possible amendments. One thing we wish to avoid, for example, is to take on the responsibility of other governments. As to the text of the bill, the Justice Department was wondering if it would have any effect on the area of education and thus create certain responsibilities for which we do not have the necessary legislative tools.

The idea put forward by the Honourable Jean-Robert Gauthier is the possibility of having legal recourse in cases where the government of Canada does not respect its commitments. I would propose that the amendments the committee has discussed be part of an analysis that we might append to the bill for the Joint Committee on Official Languages

langues soit appliquée. Nous avons tenté de le faire de deux façon: d'une part, le bâton, et d'autre part, la carotte. En politique, les changements sont parfois difficiles et il faut de temps en temps offrir des carottes.

Nous avons établi un programme — PICLO — qui encourage d'autres ministères à s'intégrer dans une politique plus large des langues officielles en leur procurant des incitatifs fiscaux. Nous avons un budget annuel de 5,5 millions de dollars. Nous acceptons les projets d'autres ministères afin de voir si on peut travailler ensemble.

À titre d'exemple, la semaine dernière, le ministre de l'Immigration a signé une entente visant à favoriser l'immigration, par exemple, dans les régions où les francophones sont en situation minoritaire. Nous savons, par exemple, qu'à Saint-Boniface, dans la région de Whelan et dans d'autres au Canada, on a la possibilité de vivre et de travailler en français, mais il n'y a pas de relève chez les jeunes. La relève se fait dans les grandes villes, mais sans la reconnaissance des langues officielles. Nous avons signé une entente avec l'honorable Denis Coderre dans le but d'encourager une politique d'immigration dans les régions qui ont besoin d'une relève. On observe une diminution du taux de natalité chez les Canadiens. Il n'appartient pas au gouvernement de changer cela mais il peut certainement, par le biais des programmes d'immigration, s'assurer que la francophonie se retrouve partout au Canada.

Jusqu'à présent, par le truchement du programme PICLO, on a signé 13 protocoles d'entente. Grâce aux 5,5 millions de dollars, nous avons reçu des investissements de 11 millions de dollars de la part d'autres ministères. Nous essayons donc de les encourager à investir des fonds. Les secteurs de la santé, de l'économie et autres font des interventions.

Il est certain que nous avons plusieurs défis à relever et nous avons besoin de financement supplémentaire. Il s'agit de s'assurer que les langues officielles ne soient pas seulement la responsabilité d'un ministère. L'application de la Loi relève doit être faite dans tous les secteurs du gouvernement. Nous avons déjà amplement parlé de la question du soutien des communautés.

Je crois que l'idée principale du projet de loi proposé par le sénateur Jean-Robert Gauthier est de s'assurer que les francophones ou les anglophones qui se trouvent négligés par le gouvernement soient en mesure de faire respecter leur droit. Lorsqu'on a étudié le projet de loi en profondeur entre ministères, on avait certaines questions à poser en ce qui concerne les amendements possibles. Une des choses que nous voulons éviter est, par exemple, d'endosser la responsabilité d'autres gouvernements. Quant à la formulation du projet de loi, le ministère de la Justice posait la question si cela pourrait toucher le domaine de l'éducation et créer certaines responsabilités pour lesquelles on ne dispose pas des outils législatifs nécessaires.

L'idée mise de l'avant par l'honorable Jean-Robert Gauthier est la possibilité d'avoir accès à des recours judiciaires lorsque le gouvernement du Canada ne respecte pas ses engagements. Je propose que les amendements qui ont fait l'objet de discussions au comité fassent partie d'une analyse que nous pourrions joindre au projet de loi au Comité mixte sur les langues officielles afin

so as to have an more in-depth study aimed at ensuring that the changes made to the act not affect those responsibilities which do not come under the government of Canada.

Senator Gauthier: Madame Minister, I am very pleased to see you appear before us along with Ms Larocque and Mr. Lemoyne.

The adoption of the Charter in 1982, of the Official Languages Act in 1988 and of the new act passed by Parliament have granted fundamental rights to linguistic minority groups living in a minority situation. These were mentioned yesterday: the right to freedom, the right to justice and especially the right to equality. I would like to dwell a little on this because my bill, Bill S-32 aims at ensuring equality.

Usually, the majority ensures that its rights are respected. In a democracy, there is usually plurality. In a democracy, minorities must be treated fairly and equally. This is another problem.

This is why there is so much respect in Canada for our justice system. Bill S-32, that I have put forward, aims at clarifying the scope of section 41 of the Official Languages Act, making it executory rather than declaratory, as some people in the Justice Department purport it to be.

I recognize that this position has been developed here by the witnesses. We have to date held seven meetings and heard more than 15 witnesses, the great majority of whom represented official language communities. Some of them were legal and constitutional experts. All of them supported the purpose of the bill at the outset with the exception of Justice Canada, that skated around the question of whether or not this should be declaratory or executory.

I was somewhat surprised by the statements made by the representatives of Justice Canada. I had thought that we had moved beyond this position whereby it is up to the majority to decide and to the minorities to follow. Part VII of section 41 of the Act is not subject to a right of recourse. If it is removed, our rights are restricted. As I said in my statement, no recourse, no right, it is as simple as that.

Yesterday, we heard Mr. Tyler, from Alliance Québec, talk about Part VI of the Act. We heard representatives from the Quebec Community Group Network, which is the umbrella association of Anglophones in Quebec. The president of the group, Mr. Maynard, appeared before us. Few support the Bill S-32 initiative.

Yesterday, Mr. Tyler spoke at length about Part VI of the Act, but I would today like us to concentrate on Part VII, section 41. Francophone communities living in a minority situation also appeared before the committee and supported the proposal. The Commissioner of Official Languages supported it as well, but with certain amendments that she suggested.

Nearly all of the witnesses, with the exception of Justice Canada, have supported the bill. Madam Minister, I do not know if this is a fair question, but what is your present position with regard to Bill S-32?

d'avoir une étude plus approfondie visant à s'assurer que les changements dans la loi ne toucheraient pas les responsabilités qui ne sont pas du ressort du gouvernement du Canada.

Le sénateur Gauthier: Madame la ministre, il me fait plaisir de vous recevoir avec vos collègues, Mme Larocque et M. Lemoyne.

L'adoption de la Charte en 1982, de la Loi sur les langues officielles en 1988, la nouvelle loi adoptée par le Parlement, ont octroyé des droits fondamentaux aux minorités linguistiques vivant en milieu minoritaire. On les a mentionnés hier: droit de liberté, droit de justice et surtout le droit d'égalité. Je veux m'y attarder car mon projet de loi S-32 vise l'égalité.

Habituellement, la majorité veille au respect de ses droits. En démocratie, la pluralité l'emporte habituellement. En démocratie, les minorités doivent recevoir justice et égalité. C'est un autre problème.

Voilà pourquoi on a un système judiciaire fortement respecté au Canada. Le projet de loi S-32 que je sou mets veut éclaircir la portée de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles, la rendre exécutoire plutôt que déclaratoire, comme certaines personnes le prétendent au ministère de la Justice.

Je reconnais que cette position a été développée ici par les témoins. Jusqu'à maintenant, on a tenu sept réunions et entendu plus de quinze témoins, dont la grande majorité représente les communautés de langues officielles. Certains étaient des experts dans les domaines juridique et constitutionnel. Tous, d'emblée, ont appuyé l'objectif du projet de loi excepté Justice Canada, qui a patiné autour de la question, à savoir si c'était déclaratoire ou exécutoire.

J'ai été un peu surpris du témoignage des représentants de Justice Canada. Je pensais qu'on avait passé outre cette position voulant que la majorité décide et que les minorités suivent. La partie VII de l'article 41 de la loi n'est pas sujette à un droit de recours. Lorsqu'on l'enlève, on restreint nos droits. Comme je l'ai dit dans mon témoignage, pas de recours, pas de droit, c'est simple.

Hier, on a entendu M. Tyler, d'Alliance Québec, nous parler de la partie VI de la loi. On a entendu les représentants du Quebec Community Group Network, qui est le groupe «parapluie» des anglophones du Québec. Le président de ce groupe, M. Maynard, est venu ici. Peu appuient l'initiative du projet de loi S-32.

Hier, M. Tyler a beaucoup parlé de la partie VI de la loi, mais j'aimerais qu'on se restreigne aujourd'hui à la partie VII, l'article 41. Les communautés francophones vivant en milieu minoritaire sont également venues devant le comité et ont appuyé la proposition. La commissaire aux langues officielles a aussi appuyé la proposition, mais avec certains amendements qu'elle a proposés.

Presque tous les témoins, à l'exception de Justice Canada, ont appuyé le projet de loi. Madame la ministre, je ne sais pas si c'est juste de poser la question, mais quelle est votre position vis-à-vis le projet de loi S-32 actuellement?

You must be aware that I have made two proposals. Bill S-32 will have to move through various stages before being adopted; it is not easy. I went through a bill, that of the Auditor general of Canada. I succeeded in getting it adopted, and this bill indeed changed the usual behaviour of the Auditor general of Canada.

The federal government, of which you are a part, will have to look at this proposal. The communities have given their support and the experts have given their advice. Overall, they say that it is a good thing. In our opinion, section 41 is executory. What is your position as minister responsible for Canadian Heritage?

You talked at length about this issue and about the way in which you see section 43. What is the position of the government with regard to Bill S-32?

Ms Copps: First of all, since I am not a lawyer, I am unable to say very much about matters of legal, challengeable and declaratory policy. In 1981, I suggested for Ontario the status of bilingual province. The proposal was not a very popular one. Based on my experience, as a longtime francophile, the advancement of the francophone minorities in the country has been brought about more by the courts than by Parliament. This is why there needs to be a right to recourse, as was provided in the cases of school management and the Montfort Hospital. Governments do not easily grant rights to minorities. In this context, I support your initiative aimed at ensuring that this oversight right remain in place for francophones.

According to what you heard from the Department of Justice, the purpose of the bill, as drafted, is to give the government of Canada responsibility over the activities of provincial governments. But legally, we cannot do that. This is why I suggested the undertaking of a broader initiative with the proposed amendments. We could submit the matter to a sub-committee of the Joint Committee on Official Languages precisely in order for it to do an in-depth study of the issue and to examine other possibilities.

Do you believe we could, as we did in the case of the framework agreement reached with Treasury Board, reinforce these measures? It is not a secret, but when we signed the agreement with the provinces with regard to labour legislation, we were assured that the linguistic rights recognized in law would be respected. In reality, this was not necessarily the case. If Treasury Board's responsibility were more strongly delineated, we would be better able to make adjustments as situations arise.

When the first Human Resources initiative came up, I withdrew the bill in order to ensure that the linguistic rights of both official language communities would be respected. It was the only guarantee I had. But since I had not been there to read the document in its context, what happened afterward was not necessarily what we had been told during the course of the discussion. I believe you have already studied the effects that had

Il faut que vous sachiez que j'ai fait deux propositions. Le projet de loi S-32 devra traverser plus étapes avant d'être adopté; ce n'est pas facile. J'ai passé à travers un projet de loi, celui du vérificateur général du Canada. J'ai réussi à faire adopter ce projet de loi, qui a modifié le comportement habituel du vérificateur général du Canada.

Le gouvernement fédéral, et vous en faites partie, aura à se pencher sur cette proposition. Les communautés ont donné leur appui, les experts ont fourni leurs conseils. En grande partie, ils ont dit que c'était bon. D'après nous, l'article 41 est exécutoire. Quelle est votre position en tant que ministre responsable du Patrimoine canadien?

Vous avez donné un long exposé à ce sujet et sur la façon dont vous voyiez l'article 43. Quelle est la position du gouvernement quant au projet de loi S-32?

Mme Copps: D'abord, comme je ne suis pas avocate, je ne peux pas trop parler des questions de politiques judiciaires, justiciables et déclaratoires. En 1981, j'ai proposé le statut de province bilingue pour l'Ontario. La proposition ne fut pas très populaire. Selon mon expérience, en tant que francophile de longue date, l'avancement des minorités francophones a plutôt été le fait des tribunaux que du Parlement. C'est pour cela qu'on a besoin d'une possibilité de recours, comme nous l'avions institué dans le statut de la gestion scolaire et de l'hôpital Montfort. Les gouvernements n'octroient pas facilement de droits aux minorités. Dans ce contexte, j'appuie la démarche que vous entreprenez pour vous assurer que ce droit de regard reste en place pour les francophones.

Selon ce que vous avez entendu au ministère de la Justice, le projet de loi, tel que conçu, a pour but de donner au gouvernement du Canada la responsabilité de s'assurer des activités des gouvernements provinciaux. Mais légalement, on ne peut pas faire cela. C'est pour cela que je vous ai suggéré d'entreprendre une démarche plus large avec les amendements proposés. On pourrait soumettre la question devant un sous-comité du Comité mixte des langues officielles pour justement voir le fond des choses et examiner les autres possibilités.

Croyez-vous qu'on pourrait faire comme nous l'avions fait lors du protocole d'entente conclu avec le Conseil du Trésor, renforcer les mesures? Ce n'est pas un secret, mais lorsque nous avons signé l'entente avec les provinces en ce qui concerne la Loi sur la main-d'oeuvre, on nous avait assurés de respecter les droits linguistiques reconnus par la loi. En réalité, ce ne fut pas nécessairement le cas. Si la responsabilité du Conseil du Trésor était plus fortement démarquée dans ces démarches, on aurait davantage de possibilités de révision au fur et à mesure que les choses arrivent.

Lorsqu'est survenue la première démarche à propos des ressources humaines, j'ai retiré le projet de loi afin de m'assurer que les droits linguistiques des deux communautés officielles étaient respectés. C'était la seule garantie que j'avais. Mais comme je n'étais pas là pour lire le document dans son contexte, ce qui s'est produit par après n'était pas exactement ce qui nous a été dit au cours de la discussion. Je pense que vous avez déjà étudié les

for francophones in minority situations when they were unable to be served by Human Resources in their language. It is a waste of energy.

Senator Gauthier: One of the arguments Justice Canada used is that the bill would increase court action, create expectations on the part of communities and multiply the number of referrals to the courts. When we adopted the Charter in 1982 and the new Official Languages Act in 1988, I put the question to Mr. Bouchard, who was the minister responsible at the time. He had told me in committee that section 41 of the act created obligations for the government. I remember having responded by saying: "Very good." But later on, the minister of Justice had retorted that it created no obligations whatsoever.

I did some research. Under clause 15, proclaimed in 1997, 15 years after its passage in 1982, there were 733 cases placed before the Supreme Court of Canada. There were five cases regarding sections 16.1 and 16.2, in the same constitution. There were 31 cases relating to section 23(1) on education.

To state that that will increase court action is to my mind not justifiable on the basis of what happened with sections 16 and 23. There is no proof that such a move will increase court actions.

I have always maintained that if I could not go before the court to defend my rights, it is because I had no rights. Part VII of section 41 is excluded from legal recourse. The Official Languages Act is a federal act. I am therefore speaking strictly here of the obligations of the federal government. I would like to give it more teeth, that is all. Are you in agreement?

Ms Copps: The vitality of minorities must not be dependent upon a checkbook. Even if it should cost more! Why are we here? We spend millions of dollars on other programs. Should we not enforce minority rights even if it costs more? Would it be less costly to turn Canada into a one language only country? I do not know, but is that Canada? I do not think so. Your proposal has merit.

The Montfort Hospital case would never have been settled had there not been court action. We can work on countering the fears of those who believe that we will be trampling on the territory of other governments. We can go forward with the possibility of an in-depth study.

In the case of Human Resources, when the transfer was made, I was told that the Official Languages Act had been respected. Passage of the act had been delayed in order to ensure that such was the case. A year later, it was discovered that it was only respected in part. Official languages are respected, but it is possible for a province to have legislation that takes precedence over them. Those who signed this agreement most probably had no intention of weakening these rights. Nevertheless, such is the result. Those who work in the Human Resources area in various parts of the country receive fewer services in French than

effets que cela causait sur les francophones en situation minoritaire lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de se faire servir par les ressources humaines dans leur langue. C'est une perte d'énergie.

Le sénateur Gauthier: Un des arguments que Justice Canada a utilisés est que ce projet de loi augmenterait la judiciarisation, que cela créerait des attentes dans les communautés et qu'il y aurait plus de recours judiciaires. Lorsqu'on a adopté la Charte en 1982 et la nouvelle loi des langues officielles en 1988, j'avais posé la question à M. Bouchard, ministre responsable à l'époque. Il m'avait affirmé en comité que l'article 41 de la loi créait des obligations pour le gouvernement. Je me souviens de lui avoir répondu: «Très bien.» Sauf que plus tard, le ministre de la Justice a rétorqué que cela ne créait pas du tout d'obligations.

J'ai fait des recherches. À l'article 15, proclamé en 1997, 15 ans après l'option en 1982, il y a eu 733 causes sur cet article devant la Cour suprême du Canada. Il y a eu cinq causes sur l'article 16.1 et 16.2, sur la même constitution. Il y a eu 31 causes en éducation à l'article 23(1).

De dire que cela va augmenter la judiciarisation, je ne pense pas qu'on puisse justifier cela, pas sur la foi de ce qui s'est passé aux articles 16 et 23. De dire que cela va augmenter la judiciarisation, ce n'est pas prouvé.

J'ai toujours soutenu que si je ne pouvais pas me présenter devant le tribunal pour défendre mes droits, c'est parce que je n'avais pas de droit. La partie VII de l'article 41 est exclue du recours judiciaire. La Loi sur les langues officielles est une loi fédérale. Je parle donc strictement des obligations du gouvernement fédéral. Je voudrais lui donner un peu plus de mordant, c'est tout. Êtes-vous d'accord?

Mme Copps: L'épanouissement des minorités ne doit pas dépendre d'un carnet de chèques. Et même si cela coûtait plus cher! Pourquoi sommes-nous ici? On dépense des millions sur d'autres programmes. Ne pourrait-on pas s'assurer des droits des minorités même si cela coûte plus cher? Aurait-il été moins dispendieux de faire du Canada un pays ne possédant qu'une seule langue? Je ne le sais pas, mais est-ce le Canada? Je ne le crois pas. Votre proposition a du mérite.

La cause de l'hôpital Montfort n'aurait jamais été tranchée n'eût été des recours devant les tribunaux. On peut travailler à contrer les craintes de ceux qui croient que l'on va piétiner dans le domaine d'autres gouvernements. On peut aller de l'avant avec la possibilité d'une étude approfondie.

Dans le cas des ressources humaines, lorsqu'on a fait le transfert, on m'a indiqué que l'application de la Loi sur les langues officielles était respectée. L'adoption du projet de loi a été retardée afin de s'assurer que c'était bel et bien le cas. Un an plus tard, on trouve qu'elle n'est respectée qu'en partie. Les langues officielles sont respectées, mais il est possible qu'une province ait une loi qui peut avoir préséance. Il est probable que les personnes qui ont signé cette entente n'avaient pas l'intention d'affaiblir ces droits. Toutefois c'est le résultat qui a été obtenu. Ceux qui travaillent dans le domaine des ressources humaines, dans

previously. What are we doing to address that? We cannot say that we are in favour of the official languages policy while at the same time handing the responsibility over to other governments.

If it is possible to have a policy aimed directly at a responsibility of the government of Canada, I believe that your bill will receive broader support.

Senator Nolin: We are engaging in this very promising debate. I have not seen the proposed amendments, but after having read your presentation and listened to your statement, I have come to the conclusion that you are going well beyond the legal obligation not only of section 43 but also of section 41. The effort made by the government must be recognized. The president of Treasury Board is not the champion of this cause; you are its champion. You have definitely pushed the limits of the government of Canada's responsibilities in official languages further.

You are minister and I am not. You will perhaps not agree with me, but it seems to me that you are in favour of senator Gauthier's bill. You are taking the necessary measures to ensure the vitality and development Senator Gauthier's amendment is aimed at accomplishing. However, your fear comes from the lawyers of the government. It is the normal role of a lawyer to put to you the worst-case scenario and to encourage you to protect yourself against the worst that could happen. I honestly believe that this is a false alarm.

No court would allow the federal government to stomp on an area coming under another jurisdiction because a bill appears to give it that responsibility. Senator Beaudoin will be able to elaborate further on this matter. I do not believe that by amending section 41 we are imposing on the government of Canada responsibilities that are beyond its constitutional jurisdiction.

Senator Gauthier — he is certainly more of an expert than me in this area — is not asking for changes to section 77 of the act that provides for legal recourse by the official languages commissioner. Part VII is not at all included in section 77. The aim of Senator Gauthier's amendment is precisely what you are already doing.

Some will say that, since you are already doing that, there is no need for an amendment to a legal text, much the contrary. I live in a province where I belong to the majority. Such is not the case of Senator Gauthier nor of a good many of my French-speaking colleagues who live in a minority situation in other provinces. Legal protection such as that provided in Senator Gauthier's amendment is an easily attainable minimum since it is something you are already doing.

My intervention is perhaps more of a statement than a question. I believe that you are in agreement with me. I will nevertheless invite you to comment on my question.

plusieurs parties du Canada, reçoivent moins de services en français qu'auparavant. Que faisons-nous pour contrer cela? On ne peut pas se dire en faveur de la politique des langues officielles et en même temps en donner la responsabilité à d'autres gouvernements.

S'il est possible d'avoir une politique qui vise directement la responsabilité du gouvernement du Canada, je crois que votre projet de loi recevra un appui plus large.

Le sénateur Nolin: Nous tenons ce débat très prometteur. Je n'ai pas eu accès à ces propositions d'amendements, mais après avoir lu votre texte et vous avoir entendu, j'en arrive à la conclusion que vous allez bien au-delà de l'obligation légale non seulement de l'article 43 mais aussi de l'article 41. Il faut reconnaître l'effort du gouvernement. Le président du Conseil du Trésor n'est pas le champion de cette cause; vous êtes cette championne. Vous avez définitivement poussé les limites des responsabilités du gouvernement du Canada en matière de langues officielles.

Vous êtes ministre et je ne le suis pas. Vous ne serez peut-être pas d'accord mais il m'apparaît que vous soyez en faveur du projet de loi du sénateur Gauthier. Vous prenez les mesures nécessaires pour assurer l'épanouissement et le développement selon l'amendement du sénateur Gauthier. Toutefois, votre crainte vous vient des avocats du gouvernement. C'est le rôle normal d'un avocat de vous suggérer le scénario du pire et de vous inciter à vous protéger contre le pire. Je crois honnêtement que c'est un faux prétexte.

Aucun tribunal ne permettrait au gouvernement fédéral d'envahir un champ de compétence d'une autre juridiction parce qu'un texte de loi semblerait lui donner cette responsabilité. Le sénateur Beaudoin pourra élaborer sur cette question. Je ne crois pas qu'en amendant l'article 41, on impose au gouvernement du Canada des responsabilités qui vont au-delà de sa juridiction constitutionnelle.

Le sénateur Gauthier — il est certainement plus expert que moi en la matière — ne demande pas d'amender l'article 77 de la loi qui prévoit les recours judiciaires par le commissaire aux langues officielles. La partie VII n'est pas du tout incluse dans l'article 77. L'amendement du sénateur Gauthier vise exactement ce que vous faites déjà.

Certains diront que, comme vous le faites déjà, on n'a pas besoin d'un amendement à un texte législatif, au contraire. Je vis dans une province où je suis majoritaire. Ce n'est pas le cas du sénateur Gauthier et de plusieurs de mes collègues de langue française qui vivent dans une situation minoritaire dans d'autres provinces. Une protection légale comme celle proposée par l'amendement du sénateur Gauthier est un minimum facilement atteignable puisque vous le faites déjà.

Mon intervention est peut-être davantage un discours qu'une question. Je crois que vous êtes d'accord avec moi. Je vais néanmoins vous demander de commenter ma question.

Ms Copps: When we suggested that the framework agreement be signed by Treasury Board five years ago, it was because Canadian Heritage is not in a position to enforce this in all areas. We can only do so in those areas for which we are responsible.

Canadian Heritage has the advantage of possessing various other tools. For example, we are in a position to establish links with the various governments in the area of sports. These are important elements for our young people. I am thinking here of the way in which we are able to encourage young people to fulfil their potential in their own language.

It is inconceivable that the Canadian Heritage Department revise all government agreements in all departments and all institutions. That is what is missing in section 41. In the case of section 41, we are asking the department of Canadian Heritage to ensure that all government agreements respect both official languages. However, there is no central agency.

Senator Nolin: Section 43 comes under your responsibility. In section 41, it is the government as a whole.

Ms Copps: Our Department is responsible for section 41.

Senator Nolin: Indeed. You have succeeded in forcing the government, through a central agency such as Treasury Board, to respect section 41. In other words, you have used section 43 by saying that the government has much more than a commitment, that it has responsibilities. Since I have some, you have some as well. You have orchestrated a masterful coup.

I was saying earlier that you are already doing what Senator Gauthier is proposing. You are already doing this.

Ms Copps: Even if we had signed an agreement with Treasury Board, this responsibility would nevertheless fall to me, because the law has not changed. Senator Gauthier's proposal offers the possibility of bringing the government of Canada before the courts if it does not respect its responsibilities.

The support of the entire legal system is required. I am not in a position to tell you if we have this support or not. There has nevertheless been a commitment by Treasury Board and by others to continue to work on this file. This is why I am suggesting the addition of the amendments to Senator Gauthier's bill that have been proposed by various others. I am not a lawyer. These amendments could be submitted to a sub-committee of the Joint Committee on Official Languages in order for the dialogue to continue.

Senator Nolin: It is a proposal, but Senator Gauthier is in the driver's seat. I am telling you that there are unfounded fears here. I understand your answer. You have gone beyond your mandate in accomplishing what you have succeeded in doing. Your effort and your success must be recognized.

[English]

The Chairman: Before we go to the other senators on the list, may I ask you, minister, if I am reading you correctly? If this committee and the Senate pass Senator Gauthier's bill and send it

Mme Copps: Quand nous avons proposé que le protocole d'entente soit signé par le Conseil du Trésor il y a cinq ans, c'est parce qu'au ministère du Patrimoine canadien, il n'est pas possible de s'assurer dans tous les domaines. Nous ne pouvons le faire que là où nous sommes responsables.

Chose utile au ministère du Patrimoine canadien, nous disposons de plusieurs autres outils. Par exemple, nous pouvons nous assurer d'avoir des liens aux différents paliers du sport. Ce sont des éléments importants pour la jeunesse. Je pense à la façon dont nous pouvons encourager la jeunesse à s'épanouir dans sa propre langue.

Il est inconcevable que le ministère du Patrimoine canadien puisse réviser toutes les ententes gouvernementales de tous les ministères et de toutes les institutions. C'est la lacune de l'article 41. Dans le cas de l'article 41, on demande au ministère du Patrimoine canadien de s'assurer que toute entente du gouvernement respecte les deux langues officielles. Toutefois, nous n'avons pas une agence centrale.

Le sénateur Nolin: L'article 43 découle de votre responsabilité. À l'article 41, il s'agit du gouvernement dans son ensemble.

Mme Copps: Notre ministère est responsable de l'article 41.

Le sénateur Nolin: En effet. Vous avez réussi à forcer le gouvernement, en utilisant une agence centrale comme le Conseil du Trésor, à respecter l'article 41. En d'autres mots, vous avez utilisé l'article 43 en disant que le gouvernement a beaucoup plus qu'un engagement, il a des responsabilités. Puisque moi, j'en ai, vous en avez aussi. C'est le coup de maître que vous avez réussi.

Je disais plus tôt que vous mettiez déjà en application ce que le sénateur Gauthier propose. Vous le faites déjà.

Mme Copps: Même si nous avons signé une entente avec le Conseil du Trésor, cette responsabilité m'incombe néanmoins, car la loi n'a pas changé. La proposition du sénateur Gauthier offre la possibilité d'amener le gouvernement du Canada en cour s'il ne respecte pas ses responsabilités.

Il faut un appui de tout le système judiciaire. Je ne suis pas en mesure de vous dire qu'on a cet appui. On a quand même une reconnaissance du Conseil du Trésor et d'autres pour continuer à développer le dossier. C'est pour cela que je proposais d'ajouter les amendements mis de l'avant par plusieurs intervenants au projet de loi du sénateur Gauthier. Je ne suis pas avocate. Ces amendements pourraient être soumis à un sous-comité du Comité mixte des langues officielles pour continuer le dialogue.

Le sénateur Nolin: C'est une proposition mais le sénateur Gauthier mène sa barque. Je vous dis qu'il y a des craintes non fondées. Je comprends votre réponse. Vous êtes allée au-delà de votre mandat en réussissant ce que vous avez fait. Il faut reconnaître votre effort et votre réussite.

[Traduction]

La présidente: Avant de donner la parole aux autres sénateurs sur ma liste, pourrais-je vous demander, madame la ministre, si j'ai bien saisi? Si notre comité et le Sénat adoptent le projet de loi

to the House of Commons, it will then enable you to amend it as you see fit in the House of Commons, and then to come back here then for another go-around. Would it give you ammunition?

Ms Copps: I would suggest that, instead of taking the bill as is, as a number of interveners have raised certain question about it, including the Department of Justice, we would withdraw the bill in its current form and refer the bill and the proposed amendments to a subcommittee of the Joint Committee on Official Languages, to continue the process, bearing in mind that we would have to ensure, through proper legal language, et cetera, that whatever engagements we undertake we do in the context of what is legally binding to the Government of Canada and not to others.

Machinery of government issues do not come out of a ministry; they come out of the Government of Canada. You might want to consider doing a more in-depth study of the relationship in the protocol d'entente and how it might be strengthened, not just in the capacity to be justiciable but also that there may be a place for the Privy Council to play a larger role there. I have some ideas in that area. I do not want to elaborate on them here; it is not my decision to get into the issues of machinery of government. However, I think the protocol has been a good start. After five years, we probably need to take a look at how it is being applied in different forums, and also how Senator Gauthier might achieve his objective of ensuring that if governments or departments do not respect minority rights there is a recourse that is not simply political but, rather, legal.

Most provincial governments for the last 25 years would have done nothing in terms of proposing and promoting minority rights had it not been for court judgments that helped them move their agendas forward. We are now at a situation where, in a positive way, even though governments may have been pushed into action, people are starting to see the benefits of having this policy. Had we fallen back 20 years ago, and if education rights, for example, had not been challengeable in the courts, we would not have them.

Therefore, I think we must take the history we have and apply it to ensuring that the operations of the Government of Canada are equally airtight in terms of respect for minorities. As to what legal format that might take, I am not a lawyer so I cannot speak to the law and the legal parts of it, but I do know the Department of Justice has had concerns about some of the specifics of that bill.

The Chairman: That is very interesting.

Senator Beaudoin: I must say, first, I am very impressed by what is done.

[Translation]

Coming back to Senator Nolin's question, you are acting as if section 41 were imperative. I say: Bravo! I agree. In my opinion, it is executory. There are still a lot of people who do not believe that such is the case. Sooner or later, the matter will have to be put before the courts. There is no other solution. When you say that we should refer this matter to the Joint Committee on Official Languages, I have no objections. My impression is that this is first

du sénateur Gauthier et l'envoient à la Chambre des communes, vous aurez tout loisir de l'amender comme bon vous semble à la Chambre des communes avant de nous le renvoyer ici. Est-ce que cela vous donne des munitions?

Mme Copps: Je préconise que, au lieu d'adopter le projet de loi tel quel, puisqu'un certain nombre d'intervenants ont exprimé certaines réserves, en particulier le ministère de la Justice, on retire le projet de loi actuel et le renvoie, avec les amendements proposés, à un sous-comité du Comité mixte des langues officielles, afin d'y poursuivre le processus, en assurant que les engagements qui sont pris lient uniquement le gouvernement du Canada et non pas d'autres paliers, et ce en veillant à avoir un libellé en bonne et due forme.

Les mesures gouvernementales ne sont pas le fait d'un ministère, mais de tout le gouvernement. Vous pourriez envisager une étude plus approfondie des relations établies par le protocole d'entente et de la façon de les renforcer, non seulement sous l'angle des recours mais également d'un rôle élargi qui pourrait être confié au Conseil privé. J'ai quelques idées à cet égard. Je ne veux pas les énoncer ici dans le détail, car il ne m'appartient pas de m'ingérer dans les rouages administratifs du gouvernement. Cependant, je pense que le protocole était un bon début. Après cinq ans, il est probablement judicieux de faire le point de son application et de voir de quelle manière le sénateur Gauthier pourrait remplir son objectif, à savoir établir un recours juridique, et non pas simplement politique lorsque les ministères ne respectent pas les droits des minorités.

La plupart des gouvernements provinciaux n'auraient rien fait au cours des 25 dernières années pour protéger et promouvoir les droits des minorités s'ils n'avaient pas été contraints par des décisions de justice. Or, alors que ces gouvernements ont peut-être agi sous la contrainte, on commence aujourd'hui à en voir les effets positifs. Si l'on avait régressé il y a 20 ans et si les droits en matière d'éducation, par exemple, n'avaient pu faire l'objet de recours en justice, ils n'existeraient pas aujourd'hui.

Aussi, je pense qu'il faut tirer les leçons de l'histoire et les appliquer au fonctionnement du gouvernement du Canada, assurer que celui-ci soit tout à fait respectueux des minorités. Quant à la forme juridique, je ne suis pas avocate et je ne puis vous parler des aspects juridiques, mais je sais que le ministère de la Justice a quelques réserves sur ce projet de loi.

La présidente: C'est très intéressant.

Le sénateur Beaudoin: Je dois dire, premièrement, que je suis très impressionné par tout ce qui se fait.

[Français]

Pour revenir à la question du sénateur Nolin, vous agissez comme si l'article 41 était impératif. Je vous dis: Bravo! Je suis d'accord. À mon avis, il est impératif. Il y a encore beaucoup de gens qui ne croient pas que ce soit le cas. Tôt ou tard, il faudra bien recourir aux tribunaux. Il n'y a pas d'autres issues. Lorsque vous dites qu'on devrait référer cette question au Comité mixte des langues officielles, je n'ai pas d'objection. J'ai l'impression que

and foremost a legal and constitutional matter. If there is one committee that is well equipped to delve into this matter, it is the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I have no objections whatsoever, much the contrary.

Senator Nolin brought up the issue of the rights of the provinces in the area of education. It is not necessary to meet the provinces in this regard, since the Constitution has preceded us. It is abundantly clear that anything involving education comes under provincial jurisdiction. We do not have the right to stomp on that area.

We are allowed to use our spending power. As a matter of fact, you are quite good at that! We cannot change the Constitution. We can try, but that is another matter.

Ms Copps: Good luck!

Senator Beaudoin: I would tend to think that this issue should come under the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs or one of its sub-committees. Sooner or later, we will no longer be able to avoid the issue of the amendment. We have Ms Adam's amendments. It is more and more complicated and this bothers me. It becomes very dangerous when there are too many amendments. It is at that stage that people do nothing. I have always believed that we could bring this matter before the courts.

My first reaction would be to study the amendments, to agree on one amendment that would encompass all the others. That amendment would lead to a truly executory and imperative obligation. I believe there is no other solution. I am in favour of the bill and I will vote in favour of its passage tomorrow morning. If the Department of Justice is not ready to move forward, then let us continue to push on with the amendment.

Ms Copps: It is rather in the hands of Senator Gauthier. I believe we could reach a consensus. If the amendment goes back to the House of Commons in its present form, there will probably not be consensus. We are seeking a consensus reflecting the responsibility of the government of Canada and the power of the people to see their rights respected by the government and by the courts.

Senator Beaudoin: When we talk about provincial jurisdiction, the provincial powers under sections 92 and 93, it is not with Quebec that we are going to have problems. Quebec will tell us to not touch sections 92 and 93, that it will take care of them. Will the English language majority provinces have the same latitude? Perhaps, but my first reaction would be to seek a solution that does not require consultation of the provinces. We know what the provinces can do.

Ms Copps: In order to move forward with the essence of the proposal, we must have assurances that the bill will not touch upon areas of provincial jurisdiction. Since the minister of Justice is saying that it does involve provincial jurisdiction, we must obtain legal explanations and guarantees. This is why a little bit more work is required here.

c'est d'abord et avant tout une question juridique et constitutionnelle. Si un comité est bien outillé pour mener cette affaire, c'est bien le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Je n'ai pas d'objection, au contraire.

Le sénateur Nolin a soulevé la question des droits des provinces en matière d'éducation. Il n'est pas nécessaire de rencontrer les provinces à ce sujet, la Constitution nous a précédés. Il est clair, net et précis que tout ce qui touche à l'éducation est de juridiction provinciale. On n'a pas le droit d'envahir ce champ.

On peut se servir du pouvoir de dépenser. Vous vous en servez très bien, d'ailleurs! On ne peut pas changer la Constitution. On peut essayer, mais c'est autre chose.

Mme Copps: Bonne chance!

Le sénateur Beaudoin: Je serais porté à croire que cette question devrait demeurer au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles ou à un de ses sous-comités. Tôt ou tard, on ne pourra pas éviter la question de l'amendement. On a les amendements de Mme Adam. C'est de plus en plus compliqué et cela me tracasse. Cela devient dangereux quand il y a trop d'amendements. À ce moment, les gens ne font rien. J'ai toujours cru qu'on pourrait soulever ce sujet devant les tribunaux.

Ma première réaction serait d'étudier les amendements, de s'entendre sur un amendement qui comprendra tous les autres. Cet amendement débouchera sur une obligation vraiment exécutoire et impérative. Je pense qu'il n'y a pas d'autres issues. Je suis favorable au projet de loi et je voterai en faveur de son adoption demain matin. Si la justice n'est pas prête à aller de l'avant, continuons à prôner l'amendement.

Mme Copps: Il est plutôt entre les mains du sénateur Gauthier. Je pense qu'on pourrait atteindre un consensus. Si l'amendement retourne en Chambre des communes tel que proposé, vous n'aurez probablement pas de consensus. On cherche à atteindre un consensus qui reflète la responsabilité du gouvernement du Canada et le pouvoir des gens d'assurer leurs droits par le gouvernement et par les tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Lorsqu'on parle des juridictions provinciales, des pouvoirs provinciaux des articles 92 et 93, ce n'est pas avec le Québec qu'on va avoir des problèmes. Québec nous dira de ne pas toucher aux articles 92 et à 93, qu'ils s'en occuperont. Est-ce que les provinces de langue anglaise auront majoritairement la même latitude? Peut-être que oui, mais ma première réaction serait de chercher une solution sans qu'il soit nécessaire de consulter les provinces. On sait ce que les provinces peuvent faire.

Mme Copps: Pour aller de l'avant avec le fond de sa proposition, il faudrait s'assurer que le projet de loi ne touche pas au domaine provincial. Comme le ministère de la Justice prétend que cela touche à leur domaine, il faut s'assurer d'avoir des explications et des garanties juridiques. Pour cette raison, cela nécessite un peu plus de travail.

Senator Beaudoin: Would you say that Senator Gauthier's bill stomps on areas of provincial jurisdiction? I do not believe this is the case.

Ms Copps: The provinces are saying maybe. This is why they want a more in-depth study. I would not like to see the bill reach the House of Commons and then be defeated. I therefore am suggesting that there be a more in-depth discussion.

Senator Beaudoin: We can do that.

Ms Copps: It can take place here as well. How many among you are lawyers?

Senator Nolin: Several.

Senator Beaudoin: If necessary, we could have a section stating that the purpose is not to stomp on provincial powers. That is easy.

[English]

Senator Fraser: It has been fascinating listening to your suggestions, minister. As you probably know, a number of the people here are or have been faithful members of the Official Languages Committee. I would observe that that committee cannot handle legislation, so we are talking about a much longer and more burdensome process if we go back there. All they can do is produce a report in due course. You are familiar with the political dynamic within that committee, I am sure.

I suspect, if one were to do a comparative table of most of the amendments that have been proposed by the various witnesses, that one would find substantial convergence on where they are going, and certainly they are going in a direction that answers most of the difficulties that I have had with the actual formulation of this bill. I am sure we will have a good discussion about your presentation.

I do not usually throw compliments at ministers, but I will this time because I want to be very sure you understand where I am coming from. I think that your personal dedication to the cause of francophone rights and services and community development is not only admirable but is a shining example of what this country ought to be. You have been dragging us there. It is wonderful. You could not do it alone, of course — even you could not do it alone — but every single step that you have outlined is wonderful.

That said, I am an English Quebecer. Often, in the federal government discourse, and again today in your presentation, I get the sense that we are the forgotten people. The needs of the francophone minorities have been so obvious and so great that the different needs of the English Quebec communities just get postponed. You will get to them one day, perhaps. I am overstating the case, but I am sure you see what I am driving at.

Le sénateur Beaudoin: Diriez-vous que le projet de loi du sénateur Gauthier envahit les champs provinciaux de juridiction? Je ne pense pas.

Mme Copps: Les provinces disent peut-être. C'est pour cela qu'ils veulent une étude plus en profondeur. Je n'aimerais pas que le projet de loi se rende à la Chambre des communes et qu'il soit défait. Je vous propose donc d'avoir une discussion plus approfondie.

Le sénateur Beaudoin: On peut le faire.

Mme Copps: Elle peut se tenir ici aussi. Combien d'entre vous sont des avocats?

Le sénateur Nolin: Plusieurs.

Le sénateur Beaudoin: Si nécessaire, on peut avoir un article disant que ceci n'a pas pour but d'envahir les pouvoirs provinciaux. Cela est facile.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: J'ai écouté vos suggestions avec fascination, madame la ministre. Comme vous le savez sans doute, un certain nombre de personnes ici ont été ou sont des membres fidèles du Comité des langues officielles. Je vous fais remarquer que le comité n'est pas habilité à se pencher sur des projets de loi, et si on passe par lui le processus sera beaucoup plus long et plus lourd. Tout ce que peut faire ce comité, c'est déposer un rapport. Je suis sûr que vous connaissez bien la dynamique politique au sein de ce comité.

J'ai l'impression que si l'on dressait un tableau comparatif de la plupart des amendements proposés par les divers témoins, on décèlerait une convergence considérable entre eux et constaterait qu'ils vont dans une direction qui répond à la plupart des réserves que j'avais au sujet du libellé de ce projet de loi. Je suis sûre que nous aurons une bonne discussion sur votre présentation.

Je n'ai pas coutume de lancer des compliments aux ministres, mais je le ferai cette fois-ci car je veux m'assurer que vous compreniez bien ce qui m'anime. Je pense que votre dévouement personnel à la cause des droits et services francophones et du développement communautaire francophone est non seulement admirable, mais aussi un exemple éclatant de ce que devrait être ce pays. Vous nous avez amenés là à la force du poignet. C'est merveilleux. Vous n'avez pas pu le faire seule, bien entendu — même vous ne le pouviez pas — mais chacune des mesures que vous avez décrites est merveilleuse.

Cela dit, je suis une anglophone du Québec. Souvent, dans le discours fédéral, et encore aujourd'hui dans votre exposé, je retire l'impression que nous sommes oubliés. Les besoins des minorités francophones sont si évidents et si grands que les besoins différents des anglophones du Québec passent à l'arrière-plan. Vous vous en occuperez un jour, peut-être. J'exagère peut-être, mais je suis sûre que vous voyez à quoi je veux en venir.

Since this bill is about community development, I wonder if you could explain to me your sense of the priorities for the development of English Quebec communities and, indeed, what you are doing now and what you would like to do and how that fits into your broader picture.

Ms Copps: One challenge that francophones face when looking at the development of a community that has no history of institutions, no history of educational systems and no history of services is that they are starting from below zero. In the anglophone community in Quebec, you have a long history of institutions, and the question is how to keep them flourishing.

We have tried to, in the department, target particular investments that are made outside the large urban areas. I think about the people who are in the same minority situation without the institutional support you have in the large cities. Sometimes there is a misunderstanding.

When I spoke earlier about investment in education, McGill University has a great history, and many people want to go there because of alumni who have won awards and are world-renowned. The board of directors is like a Who's Who of Canada. You do not get the same support elsewhere. I mentioned Laurentian, but I could just as easily have mentioned the University of Moncton.

When we make our investments, our intention is to build up in those institutions that were previously either non-existent or really under-funded, and also to target in anglophone Quebec the areas outside of Montreal in particular that do not have the same kind of institutional supports that exist, as well as keeping those institutional supports that are there alive. For example, on the CBC, English radio is really important through the region. Those are key areas for development of the anglophone communities.

Remember that the institutional support that exists for anglophone communities over the history of the last 100 years is far greater than what existed for francophones outside Quebec. They had no schools. In the province of Newfoundland, they have only had a school board for two years. I think the comparisons are at a different stage.

Senator Fraser: That was my point. The needs are different but nonetheless real. For example, of your 18 school and community centres, are any of them in Quebec?

Ms Copps: Yes. As a matter of fact, this is where we are insufficient at telling our story. We actually are involved in the construction of every single anglophone school in Quebec. We fund them through our programs.

Senator Fraser: Have there been any built lately?

Ms Copps: Yes. One just opened about six months ago. I do not have the list, but I could get it. We try to assist in the additional costs that are associated in developing minority schools.

Puisque ce projet de loi porte sur le développement des communautés, pourriez-vous m'expliquer quelles sont les priorités sur le plan du développement des communautés anglophones du Québec et ce que vous faites déjà et ce que vous aimeriez faire et comment cela s'inscrit dans le tableau d'ensemble.

Mme Copps: La difficulté pour les francophones, s'agissant du développement d'une communauté qui n'a pas d'histoire institutionnelle, d'histoire scolaire et d'histoire de services, est qu'ils partent en dessous de zéro. Au contraire, la communauté anglophone du Québec possède une longue histoire institutionnelle et la question est de savoir comment la préserver.

Au ministère nous avons cherché à cibler des investissements effectués en dehors des grands centres urbains. Je songe là aux personnes qui vivent la même situation minoritaire sans le soutien institutionnel qui existe dans les grandes villes. Parfois, il y a des malentendus.

Lorsque j'ai parlé tout à l'heure de l'investissement dans l'éducation, l'Université McGill possède une longue histoire et beaucoup d'étudiants la fréquentent à cause de ses anciens qui ont gagné des prix et jouissent d'une renommée mondiale. Son conseil d'administration est un peu comme le bottin mondain du Canada. Les autres universités ne jouissent pas d'une telle renommée. J'ai mentionné l'Université Laurentienne, mais j'aurais pu tout aussi bien mentionner l'Université de Moncton.

Lorsque nous décidons nos investissements, nous cherchons à édifier ces institutions là où elles n'existaient pas auparavant ou manquaient réellement de moyens, et à cibler également au Québec anglophone les régions en dehors de Montréal qui ne bénéficient pas du même type de soutien institutionnel et à maintenir en vie les soutiens institutionnels qui existent déjà. Par exemple, la radio anglophone de la SRC est réellement importante pour les régions. Ce sont là des éléments clés du développement des collectivités anglophones.

N'oubliez pas que le soutien institutionnel dont jouissent les collectivités anglophones depuis plus d'un siècle est nettement supérieur à ce que connaissaient les francophones hors Québec. Ils n'avaient pas d'écoles. À Terre-Neuve, ils n'ont un conseil scolaire que depuis deux ans. Les deux minorités sont à des stades différents.

Le sénateur Fraser: Justement. Les besoins sont différents mais néanmoins réels. Par exemple, parmi vos 18 centres scolaires et communautaires, y en a-t-il au Québec?

Mme Copps: Oui. D'ailleurs, nous pêchons par excès de discrétion. Nous avons effectivement un rôle dans la construction de chacune des écoles anglophones du Québec. Nous les finançons par le biais de nos programmes.

Le sénateur Fraser: En a-t-on construites dernièrement?

Mme Copps: Oui. L'une a ouvert il y a juste six mois. Je n'ai pas la liste, mais je pourrais l'obtenir. Nous contribuons à couvrir les frais supplémentaires des écoles de langue minoritaire.

Certain costs that are difference are attached to developing francophone schools, because obviously if you are looking at the purchase of books and science materials those materials are primarily available in the English language.

We do communities centres. Mr. Lemoine can give you the list. Believe me, we are active in all parts of the country.

To go back to the actual legislation, as well as the legislation, you really need to look at the protocol that was signed with Treasury Board to determine if there is a way of strengthening that concurrently. I do not want to see this committee pass a bill that subsequently goes to the House of Commons and is not supported, and then you end up with a lot of work and very little outcome. I believe we have had some substantial integration of responsibility with the protocol d'entente, and that might be something that you want to put into a larger examination. I suggested looking at the Official Languages Committee because I am sure some of you probably were not even aware that we had this agreement and what it means in terms of development of policy and whether Privy Council should be a partner to that, for example. Instead of just having Treasury Board and Canadian Heritage sign an agreement, maybe we should bring Privy Council in, because they are also at forefront of the negotiations we do. There may be different ways of looking at how we achieve these ends.

Senator Gauthier has pointed out a limitation of rights that is expressed in the law, and we are trying to find a way of actually removing that limitation, which could be judiciary or administrative. I believe that what we did in the protocol agreement in 1995 helped move the benchmark forward.

I could not believe we now actually have a committee chaired by Stéphane Dion that is looking at the roles of all the ministries. That has been incredibly powerful in terms of people knowing that when they bring a policy forward it will get a horizontal review. That could never have happened if we had not signed that protocol of understanding. I think it needs a larger look.

Senator Fraser: I was aware of the protocol because of the Official Languages Committee. It is very useful to discuss it here.

Back to English Quebec, what proportion of your funding would go to English Quebec?

Ms Copps: Mr. Lemoine can tell you that. I do not know. I think in the school system it is pretty significant.

Senator Fraser: You have given us 32 pages with many dollar programs outlined globally. What proportion of all that goes to English Quebec?

Ms Copps: I am assuming that in the area of cultural development our focus has been on protecting the French language across the country. That is not a targeted program to a particular group. When you develop policies for feature film, for example, you ensure you have a certain percentage in French. The percentage in English is not a problem. When I became the

Certains différentiels de coûts touchent surtout les écoles francophones, car évidemment les manuels et ressources pédagogiques sont principalement disponibles en langue anglaise.

Nous finançons des centres communautaires. M. Lemoine peut vous en donner la liste. Croyez-moi, nous sommes actifs dans toutes les régions du pays.

Pour en revenir au projet de loi lui-même, il s'agit réellement d'examiner le protocole que nous avons signé avec le Conseil du Trésor pour déterminer s'il n'y aurait pas moyen de le renforcer en parallèle. Je n'aimerais pas voir votre comité adopter un projet de loi qui serait ensuite rejeté à la Chambre des communes, et que tout votre travail ne serve à rien. Je pense que nous avons obtenu avec le protocole d'entente une intégration substantielle des responsabilités et vous voudrez peut-être en tenir compte dans votre examen d'ensemble. J'ai suggéré de faire ce travail au Comité des langues officielles car je suis sûr que certains d'entre vous ne connaissez même pas cet accord et sa signification sur le plan de l'élaboration de la politique et l'opportunité de peut-être faire du Conseil privé un partenaire. Au lieu d'avoir seulement le Conseil du Trésor et Patrimoine canadien signataires d'une entente, on pourrait peut-être également inclure le Conseil privé car il est lui aussi à l'avant-garde des négociations que nous menons. Il peut y avoir différentes façons de réaliser ces objectifs.

Le sénateur Gauthier a signalé la limitation des droits qui est énoncée dans la loi, et nous cherchons les moyens de surmonter cette limitation, moyens qui pourraient être soit judiciaires soit administratifs. Je pense que ce que nous avons fait avec le protocole d'accord de 1995 a fait avancer les choses.

J'ai du mal à croire que nous ayons maintenant un comité présidé par Stéphane Dion qui se penche sur le rôle de tous les ministères. Cela s'est avéré incroyablement efficace car tous savent maintenant que lorsqu'ils présentent une politique, il y aura un examen horizontal. Cela ne serait jamais arrivé si nous n'avions pas signé ce protocole d'entente. Je pense qu'il faut un examen dans une optique plus large.

Le sénateur Fraser: Je connaissais le protocole grâce au Comité des langues officielles. Il est très utile de pouvoir en discuter là.

Revenant au Québec anglophone, quelle proportion de votre financement va au Québec anglophone?

Mme Copps: M. Lemoine peut vous le dire. Je ne sais pas. Je pense que c'est assez considérable au niveau scolaire.

Le sénateur Fraser: Vous nous avez remis 32 pages de programmes chiffrés globalement. Quelle proportion de tout cela va au Québec anglophone?

Mme Copps: Dans le domaine du développement culturel, l'accent a été mis sur la protection de la langue française à travers le pays. Ce n'est pas un programme ciblant un groupe particulier. Lorsqu'on met en place des politiques d'assistance aux films de long-métrage, par exemple, on fait en sorte qu'un certain pourcentage aille aux films français. Le pourcentage des films

minister, we were really focussing in on the product without looking at the official languages in a number of our program areas.

Senator Fraser: I am not suggesting the Toronto film industry is not getting along.

Ms Copps: We actually took Governor in Council appointees from the minority communities and put them on the board, because what happened before was that French filmmakers were working in Quebec and English filmmakers working outside Quebec. We changed that system. Does that help English Quebec filmmakers? Yes, it does. Is there a targeted program for them? No, there is not.

Senator Fraser: What are your results? On one level, there is your vision, and on another level, how it actually works out.

Ms Copps: On another level there are probably more Quebecers speaking English than at any time in the history of province. That is probably a good indicator.

Senator Fraser: Not mother tongue anglophones.

Mr. Hilaire Lemoine, Director General, Official Languages Support Program, Canadian Heritage: Of the funds that are spent by the department on official language programs, I would say that between 17 and 20 per cent of all of the funds go to Quebec, mainly for English minority language education or minority language services, or items related to that.

Ms Copps: That does not include many of the items I put in here.

Senator Fraser: It does not include budgets for CBC and things like that. This is the number that is most useful, and I thank you.

Ms Copps: If it were useful, we could provide you a list of where we have made investment, because we are actually building community centres in minority communities. For example, if you live in Montreal, generally speaking, you have access to go to the theatre or a restaurant and live in your language; if you live in Bas-du-Fleuve, that is not always the case, and that is where we are focussing.

In the same way, when we focus on community centres outside of Quebec, we go into communities that have no way of actually living in their language. What is the point of sending someone to school and encouraging them to speak their minority language if, when they finish, they cannot work or take their kids to child care?

When children reach high school in minority community areas, they switch from the French to English school, and they do that because there is such a history attached to the English schools that they want to go there. Those schools are associated with teams that won football games and big names — for example, where Wayne Gretzky went to school. Those are all draws in a school system that you have to take into consideration when you are building a new system.

anglais ne pose pas de problème. Lorsque je suis devenue ministre, pas mal de nos programmes ne tenaient pas compte de la langue du produit.

Le sénateur Fraser: Je ne prétends pas que l'industrie cinématographique de Toronto a des problèmes.

Mme Copps: Nous avons nommé au conseil des membres appartenant aux communautés minoritaires car on constatait que les cinéastes francophones travaillaient au Québec et les cinéastes anglophones travaillaient hors Québec. Nous avons changé ce système. Est-ce que cela aide les cinéastes québécois anglophones? Oui, certainement. Est-ce un programme ciblé sur eux? Non.

Le sénateur Fraser: Quels sont vos résultats? Il y a d'une part votre vision, et d'autre part les résultats concrets.

Mme Copps: À un autre niveau, il y a probablement davantage de Québécois parlant anglais que jamais auparavant dans l'histoire de la province. C'est probablement un bon indicateur.

Le sénateur Fraser: Ils n'ont pas l'anglais pour langue maternelle.

M. Hilaire Lemoine, directeur général, Programme d'appui aux langues officielles, Patrimoine canadien: Parmi les fonds dépensés par le ministère pour les programmes de langues officielles, je dirais que de 17 p. 100 à 20 p. 100 vont au Québec, principalement pour l'éducation ou les services en langues minoritaires ou des postes apparentés.

Mme Copps: Cela n'englobe pas nombre des soutiens dont j'ai fait état.

Le sénateur Fraser: Cela n'englobe pas les budgets pour la CBC et ce genre de choses. C'est le chiffre le plus utile, et je vous en remercie.

Mme Copps: Si cela vous est utile, nous pourrions vous remettre une liste des localités où nous avons fait des investissements, car nous construisons des centres communautaires dans les collectivités minoritaires. Par exemple, si vous vivez à Montréal, de façon générale vous avez accès au théâtre dans votre langue ou vous pouvez être servi au restaurant et vivre dans votre langue; en revanche, si vous vivez dans le Bas-du-Fleuve, ce n'est pas toujours le cas, et c'est là-dessus que nous nous concentrons.

De la même façon, s'agissant de centres communautaires hors Québec, nous en établissons dans des localités où il est difficile autrement de vivre dans sa langue. À quoi sert-il d'envoyer quelqu'un à l'école et de l'encourager à parler la langue minoritaire si, après la scolarité, la personne ne peut travailler ou ne trouve pas de garderie où sa langue est parlée?

Lorsque les enfants arrivent au cycle secondaire dans les collectivités minoritaires, ils passent de l'école française à une école anglaise à cause de l'histoire et de la réputation de ces écoles. L'image de ces écoles est associée à des équipes qui gagnent des championnats de football et à des grands noms, par exemple l'école qu'a fréquenté Wayne Gretzky. Ce sont tous là des attraits dont il faut tenir compte lorsque l'on édifie un nouveau système.

The Chairman: Thank you, minister. I am coming up with ideas of what we can and cannot do with Senator Gauthier's bill.

[Translation]

Senator Joyal: Madam Minister, we are very pleased to welcome you here and in particular Ms LaRocque, with whom we have already had several joint projects, as well as Mr. Lemoine, at various other stages.

I would like to underline that the convictions expressed by the minister for Canadian Heritage have already been tested. I wish to thank you for your intervention with regard to the Montfort Hospital, in particular when the Canadian government decided to launch an appeal. Former Chief Justice Antonio Lamer appeared before our committee last Monday.

[English]

It has been mentioned how important it was for interveners to go to the court and explain a broader perspective. The decision you were part of in the cabinet is to be commended, and I want to mention to you that my personal experience with Secretary of State and with Canadian Heritage has been generally positive, much more so than with the Department of Justice. That department has taken not the spirit but the letter of the law, so I want to commend you in your capacity because it has given positive results.

Your presentation reinforces the position advocated by Senator Gauthier and many witnesses. If we read your presentation carefully, at page 5 the decrease in funding from 1992 is dramatic. It has taken a lot of political effort since 1997, and I remember you talking to many members of Parliament of both Houses to convince the government to prioritize the enrichment of the program.

It is a bit disturbing to see how the cuts have been inflicted on the basis of fundamental constitutional rights. We are not talking of building ports or airports, but about constitutional rights. On one hand, you illustrate how the enhancement of both linguistic communities is at the whim of the government of the day. I am not criticizing the government of the day; it had to face the problem and make some decisions. On the other hand, however, the last page of your presentation, page 31, shows a lack of structural framing of the federal government's responsibility in relation to the delivery of programs all through the government apparatus.

When I look at both sides of your presentation, I can only conclude that we need to strengthen the legislative base for the responsibilities of the government, and other departments, such as the Treasury Board who must be involved in this. Because the official commissioner criticized the federal government very harshly some years ago, Minister Dion has been appointed. Hence, if we have a government of the day that is sympathetic to official languages and a good Minister of Heritage, as you are, we will end up fighting and receiving the minimum amount of

La présidente: Merci, madame la ministre. J'ai plein d'idées sur ce que nous pouvons faire et ne pas faire avec le projet de loi du sénateur Gauthier.

[Français]

Le sénateur Joyal: Madame la ministre, il nous fait grand plaisir de vous recevoir et en particulier, Mme LaRocque, avec laquelle nous avons déjà eu plusieurs projets conjoints et communs ainsi que M. Lemoine à d'autres étapes.

Je voudrais souligner que les convictions exprimées par la ministre du Patrimoine canadien ont déjà été mises à l'épreuve. J'aimerais vous remercier de votre intervention dans le cas de l'hôpital Montfort, en particulier lorsque le gouvernement canadien a pris la décision d'intervenir en appel. L'ex-juge en chef Antonio Lamer a témoigné à notre comité lundi dernier.

[Traduction]

Quelqu'un a mentionné combien il est important que les intervenants puissent aller en tribunal et expliquer une perspective plus large. On peut se féliciter de la décision du Cabinet prise sous votre impulsion et je peux dire que mon expérience personnelle avec le Secrétariat d'État et Patrimoine canadien a été généralement positive, beaucoup plus qu'avec le ministère de la Justice. Ce dernier s'attache non pas à l'esprit mais à la lettre de la loi et je veux donc vous féliciter de vos efforts car ils ont donné des résultats positifs.

Votre présentation renforce la position défendue par le sénateur Gauthier et de nombreux témoins. Lorsqu'on regarde attentivement votre présentation, on voit à la page 5 que la diminution des crédits depuis 1992 a été spectaculaire. Il a fallu beaucoup d'efforts politiques depuis 1997 pour renverser la tendance et je me souviens que vous êtes intervenue auprès de nombreux parlementaires des deux Chambres afin de convaincre le gouvernement à donner priorité à l'augmentation des crédits pour le programme.

Il est troublant de voir que ces coupures ont miné des droits constitutionnels fondamentaux. Nous ne parlons pas ici de construction de ports ou d'aéroports, mais de droits constitutionnels. D'une part, vous faites ressortir que la protection des communautés linguistiques est laissée au gré du gouvernement du jour. Je ne critique pas les décisions prises alors par le gouvernement, il était confronté à un problème et se devait d'agir. Néanmoins, la dernière page de votre présentation, la page 31, montre bien une lacune dans le cadre de responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard de la prestation des programmes à l'échelle de l'appareil étatique.

Lorsque je regarde les deux éléments de votre présentation, je ne peux que conclure qu'il faut renforcer le fondement législatif des responsabilités gouvernementales et d'autres ministères que le vôtre, tels que le Conseil du Trésor, ont un rôle à jouer. Le ministre Dion a été chargé de ces responsabilités suite aux critiques très acerbes adressées au gouvernement fédéral par le Commissaire aux langues officielles. Dans la mesure où nous avons un gouvernement à l'esprit ouvert et un bon ministre du Patrimoine comme vous, les coupures que le gouvernement doit

cutbacks that the government has to inflict. This leads to dramatic results, as you know from Statistics Canada, in terms of assimilation ratios, as was mentioned to our committee here.

We have to look into Senator Gauthier's bill with the perception that what you propose in respect of the jurisdiction as set out in the Constitution Act of 1867 is an easy amendment to make. We should say: "In accordance with subsection 16, the Government of Canada shall take, in respect of the divisions of power as set out in the Constitution of 1867, all steps necessary." Thus, we will have answered your problem.

I gave you a quick formula. It could be fine-tuned, but that is the idea. It is possible to bring an amendment to the bill of Senator Gauthier, either in this committee or on third reading, to make it more acceptable generally. It does not change the spirit of Senator Gauthier's amendment to bring that amendment. It frames the responsibility of the federal government, and we can do that.

I want to support the suggestion and the comment made by the chair. You need support in the government apparatus to ensure that the government framework and structure is permanent to avoid what I call the myth of Sisyphus, of rolling the ball back to the top of the mountain and starting again every 10 years because different choices have been made, and we are back to square one.

I suggest that we can amend it here easily and have it debated in the Senate on third reading to help you to get the basis you need so that protocol is not just the expression of a political will but also a permanent instrument of government intervention in support of official languages.

Senator Moore: Thank you for being here, minister. It is always good to see you and hear about your efforts in support of the country and its many diversities.

Have you or your officials had a chance to look at the evidence we heard yesterday?

Ms Copps: No, someone from the *Montreal Gazette* just asked me about it. I just heard from her, but I do not know anything about it and we are looking into it.

Senator Moore: Mr. Brent Tyler was here and was giving evidence with respect to the application of his organization. He is the president of Alliance Quebec, as you may know. The organization in its application to your department for funding described what it does, and after hearing his evidence yesterday, I thought it appropriate to describe its activities. The phrase is:

Research and assess application of the Official Languages Act to ensure compliance with the regulations by federal government institutions.

infliger seront minimales mais à défaut on ne pourra que constater les effets dramatiques sur les taux d'assimilation, tels qu'ils ressortent des chiffres de Statistique Canada qui nous ont été communiqués.

L'amendement qu'il faudrait apporter au projet de loi du sénateur Gauthier pour respecter le partage des pouvoirs fixé par la Loi constitutionnelle de 1867 est très simple. Il suffirait de dire: «Conformément à l'article 16 le gouvernement du Canada prendra, dans le respect du partage des pouvoirs énoncés dans la Constitution de 1867, toutes les mesures nécessaires...». Cela réglerait votre problème. Je vous ai indiqué une formule rapide.

On pourrait l'affiner, mais c'est en gros l'idée. Il est possible d'apporter un amendement au projet de loi du sénateur Gauthier, soit dans ce comité soit en troisième lecture, qui le rendrait plus acceptable dans l'ensemble. Un tel amendement ne changerait pas l'esprit de la proposition du sénateur Gauthier. Il dessinerait simplement un cadre autour de la responsabilité du gouvernement fédéral, et c'est tout à fait possible.

J'exprime mon adhésion à la suggestion et au commentaire de la présidente. Vous avez besoin d'un soutien au sein de l'appareil gouvernemental afin d'assurer la pérennité de la structure et du cadre et éviter ce que j'appelle le mythe de Sisyphe, soit le fait de rouler le rocher jusqu'au haut de la montagne et de devoir recommencer tous les dix ans parce que des choix différents auront été faits et que l'on sera revenu au point de départ.

J'estime que nous pouvons modifier facilement le projet de loi ici, ou au Sénat en troisième lecture, de façon à vous donner l'assise dont vous avez besoin et que ce protocole ne soit pas simplement l'expression d'une volonté politique mais devienne aussi un instrument permanent d'intervention gouvernementale à l'appui des langues officielles.

Le sénateur Moore: Merci d'être venue, madame la ministre. Il est toujours bon de vous voir et d'entendre les efforts que vous déployez à l'appui du pays et de sa grande diversité.

Est-ce que vous-même ou vos collaborateurs avez eu l'occasion de lire les témoignages que nous avons entendus hier?

Mme Copps: Non, quelqu'un de la *Gazette de Montréal* vient de me poser une question à ce sujet. Cette journaliste en a parlé, mais je ne sais rien de plus et nous allons nous renseigner.

Le sénateur Moore: M. Brent Tyler a comparu et a parlé de la demande présentée par son organisation. Il est le président d'Alliance Québec, comme vous le savez peut-être. Dans sa demande de subvention adressée à votre ministère, cette organisation décrivait son action et après avoir entendu son témoignage hier, il me paraît approprié de vous citer cette description de ses activités:

Effectuer des recherches sur l'application de la Loi sur les langues officielles afin d'assurer le respect de ses règles par les institutions gouvernementales fédérales, et en évaluer les résultats.

His evidence was as follows:

Subsequent to the filing of our application for program funding, we were approached by employees of the Department of Canadian Heritage and directed to take that out of our funding application, which we did.

I asked him some questions about that, and the clear implication was if they did not take that out, they would likely not be successful in their funding application. His evidence is that Beverley Caplan of the Montreal office of your department spoke to Lynn Roy, his organization's director of communications, and directed Ms Roy to remove that from the application.

I have a concern about that. It seems to me that that phrase aptly describes what the organization does as an activity, and he also said that any activities it does in that vein would be excluded from funding by your department. Are you aware of that, minister?

Ms Copps: I know nothing about it. I will say, however, that one of my challenges in the portfolio that I manage is to try to encourage all communities across the country to be involved in deciding who receives assistance. In every province, we have an envelope that is managed by the communities. Only in the province of Quebec have we been unsuccessful in getting the communities together. We have done some supplementary funding for Alliance Quebec to assist it with building bridges with the regions. I would hope that they could get together and speak with one voice in the near future. Those who are involved in the province of Quebec understand that in unity there is strength. In all the other provinces, we have one funding envelope. There may be more to this than meets the eye, but I do not know.

Senator Moore: I got the impression yesterday that there is a more going on. However, I would like you to look into that. I do not think that is an appropriate direction. Historically, that is what that organization did and continues to do, and I did not think that that was an appropriate direction from your department. I do not think it sets a tone. I think it hurts the efforts that you have been putting into this.

Ms Copps: Before I take a position on what hurts or does not, I should like to get the facts. He has made an allegation, and I have already undertaken to investigate it. I cannot speak on behalf of any employees without giving them the courtesy of speaking to them in advance of making an assessment. I shall certainly look into it.

Senator Moore: I should like you to do that, and maybe you and I can talk about this again.

Ms Copps: Certainly.

Senator Bryden: Welcome, minister. Unfortunately for this committee, I am a lawyer, and I tend to read the legislation carefully and perhaps dwell on it too much.

Il nous a déclaré ceci:

Après le dépôt de notre demande de crédits au titre du programme, des employés du ministère du Patrimoine canadien nous ont contactés et invités à retirer cette description de notre demande, ce que nous avons fait.

Je lui ai posé quelques questions à ce sujet et il était clair à ce sujet que la demande de crédit serait rejetée si cette phrase n'était pas rayée de la demande. Selon ses dires, Beverley Caplan, du bureau montréalais de votre ministère, a pris langue avec Lynn Roy, la directrice des communications de son organisation, pour l'instruire de retirer cela de la demande.

Cela me chiffonne. Il me semble que cette phrase décrit parfaitement bien la raison d'être de l'organisation, et il a indiqué également que toutes les activités de cette nature ne recevraient pas de financement de votre ministère. Êtes-vous au courant de cela, madame la ministre?

Mme Copps: J'ignore tout de cela. Cependant, je dirais que l'une de mes tâches dans ce portefeuille est que j'essaie d'encourager toutes les collectivités à travers le pays de participer aux décisions sur l'aide distribuée. Nous avons, dans chaque province, une enveloppe globale gérée par les collectivités. Ce n'est que dans la province de Québec que nous n'avons pu parvenir à faire s'entendre les collectivités. Nous avons accordé quelques crédits supplémentaires à Alliance Québec pour l'aider à construire des passerelles avec les régions. J'aimerais bien que dans un avenir proche les collectivités s'accordent et puissent parler d'une seule voix. L'unité fait la force, au Québec comme ailleurs. Dans toutes les autres provinces, nous avons une enveloppe de financement globale. Il y a peut-être là quelques éléments qui ne sont pas apparents à première vue, mais je ne sais pas.

Le sénateur Moore: J'ai eu l'impression hier que tel est bien le cas. J'aimerais que vous vous penchiez là-dessus. Je ne pense pas que ce soit une orientation appropriée. C'est l'action que cette organisation a toujours menée et continue de mener et je considère que cette instruction donnée par votre ministère n'est pas appropriée. Elle ne donne pas le ton voulu. Je pense que cela nuit aux efforts que vous avez déployés.

Mme Copps: Il faudrait que je connaisse tous les faits avant de pouvoir prendre position. Il a formulé une allégation et je me suis déjà engagée à vérifier les faits. Je ne puis parler au nom d'employés sans leur faire au moins la courtoisie d'écouter leur version. Je vais certainement me renseigner.

Le sénateur Moore: Je vous en serais reconnaissant, et peut-être vous et moi pourrions en reparler.

Mme Copps: Certainement.

Le sénateur Bryden: Je vous souhaite la bienvenue, madame la ministre. Malheureusement pour ce comité, je suis avocat et j'ai tendance à lire les textes de loi de très près et peut-être à trop les décortiquer.

I have a fundamental concern — and it comes on the 20th anniversary of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — with our government in a democracy and our Parliament either using or turning over to the courts the responsibilities that should be, in the minds of many people, including me, those of the government reporting to and through Parliament.

I do not take the same position in relation to Senator Gauthier's amendment as the other people here. I doubt that it accomplishes what Senator Gauthier hopes and believes it will accomplish.

Sections 41, 42 and 43 of the act, in my reading of it, encompass a significantly different set of rights, duties and responsibilities, including enforcement, than in the rest of the act. I raise that because you have shown today that, in relation to the protocol, the advancements have been made under the section as it currently is. They have been made to further the commitment of the Government of Canada to a policy. A policy is a political thing for which you and the government are responsible to Parliament and, therefore, to the people, and if you do not carry out commitments, they throw you out and get someone who will do it. You have done what I believe Part VII was designed to do. Section 43 reads, in part:

The Minister of Canadian Heritage shall take such measures as that Minister considers appropriate to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society and, without restricting the generality of the foregoing, may take measures to...

There follows a long list, including enhancing the two official languages, the two communities, and so on. I believe that is what this protocol agreement and its furtherance was all about.

Even if Senator Gauthier's bill does turn those policy commitments into enforceable rights against the Government of Canada by the Supreme Court of Canada ultimately — which is what I believe he is attempting to do — instead of having policies that should be committed to by the government, and referable and accountable to Parliament and therefore to the people, we create a new right that is really monitored by the Supreme Court of Canada.

I do not think it is fair to take a position that says if you have a constitutional right it is not something that should be affected by a general cutback in funding. Many of the constitutional rights here, whether it is the right to health or the right to security of the person, are affected by our trying to get our house in order.

My real point is that you have proven to me that in fact the system, as it is outlined in sections 41 to 43, Part VII, can work to further the policies of the government. I do not believe that we gain very much by turning over the responsibility for the enhancement of these two communities to be managed by the courts as against being managed by the government and responsible to Parliament.

Je suis fondamentalement opposé — surtout au moment où nous fêtons le vingtième anniversaire de la Charte canadienne des droits et libertés — à ce que notre gouvernement, dans une démocratie parlementaire, cède aux tribunaux les responsabilités qui sont les siennes et qu'il devrait assumer sous la supervision du Parlement, et beaucoup de gens partagent mon avis.

Je n'adopte pas la même position que les autres membres du comité sur le projet de loi du sénateur Gauthier. Je doute qu'il accomplisse ce que le sénateur Gauthier espère et pense.

Les articles 41, 42 et 43 de la loi, selon ma lecture, érigent un ensemble de droits, d'obligations et de responsabilités, notamment sur le plan de l'application, sensiblement différent de ce que prévoit le reste de la loi. Je soulève cet aspect car vous avez montré que les progrès réalisés avec le protocole s'appuient sur l'article tel qu'il se lit actuellement. Ce protocole vise à appliquer une politique du gouvernement fédéral. Il s'agit là d'une volonté politique pour laquelle vous-même et le gouvernement devez rendre compte au Parlement et donc, si vous ne respectez pas vos engagements, le peuple vous démet et vous remplace par quelqu'un qui les tiendra. Vous avez fait ce pour quoi la partie VII est conçue, à mon avis. L'article 43 dit, entre autres:

Le ministre du Patrimoine canadien prend les mesures qu'il estime indiquées pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et, notamment, toute mesure [...]

Suit une longue liste, notamment le renforcement des deux langues officielles, des deux communautés linguistiques, et cetera. Je pense que ce protocole d'entente constitue précisément l'une de ces mesures.

Même si le projet de loi du sénateur Gauthier transforme ces engagements politiques en droits exécutoires pouvant être imposés au gouvernement du Canada par la Cour suprême — ce qui me semble être le but qu'il recherche — au lieu d'avoir des politiques envers lesquelles le gouvernement s'engage et dont il rend compte au Parlement et donc au peuple, on instaurera un nouveau droit dont le contrôle sera assuré par la Cour suprême du Canada.

Je ne pense pas qu'il soit équitable de prendre pour position que si vous avez un droit constitutionnel, aucune coupure budgétaire générale ne pourra le concerner. Nombre de droits constitutionnels, qu'il s'agisse du droit à la santé ou à la sécurité de la personne, sont touchés par la nécessité de mettre de l'ordre dans nos finances.

Ce à quoi je veux en venir c'est que vous m'avez prouvé que le système, tel qu'il est esquissé dans les articles 41 à 43 de la partie VII, peut fonctionner de manière à promouvoir les politiques du gouvernement. Je ne pense pas que l'on gagne grand-chose à confier l'épanouissement de ces deux collectivités aux tribunaux, au lieu qu'ils soient gérés par le gouvernement responsable devant le Parlement.

I do not know if you want to respond to my statement, but it is a view, since it is here at this table and I have expressed before, about which you should be aware.

Ms Copps: I do not think that the intention of the amendments is to actually do that. The intention of the amendments is to ensure that minority rights are not subject to political currents. That is the difference. The definition of sections 41 and 42 can still be done through the system. That is one of the reasons I should like you to take a longer look at what we can do to strengthen the protocol to bring in some other players to the protocol. There is no doubt that the intention of the government has been to continue to strengthen in those areas but sometimes it does not happen. Why does it not happen? Sometimes it does not happen because the department with responsibility for the Official Languages Act in its entirety, which is the Department of Canadian Heritage, has more capacity to support épanouissement development and community support than it actually does in machinery of government. That is the nub of the matter.

In reference to the machinery of government issue, Senator Gauthier's bill in a sense takes it to the final arbiter, being the courts. I appreciate your argument about whether or not parliamentary rights should be tempered by the courts. That is an overall political discussion, but I think his intention is to strengthen the institutional capacity to ensure the respect.

I personally feel we should really be looking at the protocol in a deeper way as well. It would be perhaps premature to move on a legal amendment before we have actually looked at the structural issues that relate to machinery of government. One watches these things from afar, but I know that at the time we brought in the Treasury Board agreement I would have to say it was the politicians who actually got it. I managed to convince many people in the political system and it was not really that welcomed at the time by the system. However, since 1997 I think Treasury Board has come to see the benefit of having such a policy. Now it is policy, but we may want to expand it and look at bringing in the Privy Council.

The appointment of Mr. Dion as the representative to bring together these various aspects of the policies shifts a responsibility that was a departmental responsibility to the centre, which is a good thing. That will help us in moving forward on the issue of rights.

Are we ready to take it to the courts right now? Maybe we need some more work. That is why I suggested we do some more work. I would hate to see the bill put forward and defeated; I would not like to see all the work you have put into this wasted. I would like to work with you and see if there are others that can work towards moving it forward and looking at all those areas.

The Chairman: We welcome that very much. Senator Gauthier, do you have anything you would like to say?

I have something I would like to say. I think it would help this committee if we got copies of this protocol. I was unaware of it before. I am not on the Official Languages Committee.

Je ne sais si vous souhaitez répondre à cette prise de position, mais c'est la mienne et je l'ai déjà exprimée ici à cette table, autant que vous le sachiez.

Mme Copps: Je ne pense pas que l'intention des modifications proposées soit de bien faire cela. L'intention est de soustraire les droits des minorités aux courants politiques. C'est là la différence. L'intention des articles 41 et 42 peut toujours être accomplie par le biais du système politique. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'aimerais que vous regardiez de plus près ce que nous pouvons faire pour renforcer le protocole et l'étendre à d'autres acteurs. Il ne fait aucun doute que l'objectif du gouvernement a été et est de renforcer l'action dans ces domaines, mais parfois cela ne se fait pas. Pourquoi? Parfois parce que le ministère responsable de la Loi sur les langues officielles dans son intégralité, c'est-à-dire le ministère du Patrimoine canadien, a plus de capacité à favoriser l'épanouissement des collectivités qu'à intervenir dans la machinerie gouvernementale. C'est là le noeud de l'affaire.

Lorsque c'est l'appareil d'État qui est en jeu, le projet de loi du sénateur Gauthier, d'une certaine façon, érige les tribunaux en arbitre final. Je comprends votre argument qui conteste l'opportunité de soumettre les droits parlementaires à la volonté des tribunaux. C'est là un débat politique général, mais je pense que son intention est de renforcer la capacité institutionnelle à garantir le respect de la loi.

Personnellement, je pense qu'il faudrait se pencher plus avant sur le protocole. Il est peut-être prématuré de modifier la loi avant de revoir les problèmes structurels inhérents à l'appareil administratif. Nous voyons ces choses d'un peu loin, mais je sais qu'au moment où nous avons introduit le protocole d'entente avec le Conseil du Trésor, ce sont les politiciens qui étaient le moteur. J'ai réussi à convaincre beaucoup de responsables politiques et l'administration n'était pas totalement ravie alors. Cependant, je pense que depuis 1997, le Conseil du Trésor a perçu les avantages d'une telle politique: C'est maintenant la politique officielle, mais il y a peut-être lieu de l'élargir et d'amener le Conseil privé à la table.

La nomination de M. Dion comme coordonnateur des divers aspects des politiques place au centre du gouvernement ce qui était une simple responsabilité ministérielle, et c'est une bonne chose. Cela nous aidera à progresser sur le plan des droits.

Sommes-nous prêts à saisir les tribunaux en ce moment? Peut-être faudrait-il encore plus de travail auparavant. C'est ce que je préconise. Je n'aimerais pas voir ce projet de loi rejeté à la Chambre; je n'aimerais pas que tout le travail que vous y avez consacré soit perdu. J'aimerais travailler avec vous et voir si l'on ne pourrait pas rallier d'autres pour faire avancer ce dossier.

La présidente: Nous en serions très heureux. Sénateur Gauthier, aimeriez-vous dire un mot?

J'aimerais moi-même dire une chose. Je pense qu'il serait bon que notre comité ait le texte de ce protocole. Je n'en avais pas conscience. Je ne siège pas au Comité des langues officielles.

Senator Gauthier: I want to say that I am very happy with the way things are going.

The Chairman: I thank you very much, Minister Copps, for attending before us today, for offering to attend before the committee and then staying long enough to have missed two votes.

Honourable senators, I have asked our staff to put together a list of all the amendments that have been proposed, who supported them, who did not support them and a brief summary of the reasons. There may be a few more who we will hear from.

We will not be making a quick decision on this; we have government business before the committee. We will get back to this issue as soon as we possibly can, and we will all have a lot of time to consider the matter.

The committee adjourned.

Le sénateur Gauthier: Je tiens à dire que je suis très heureux de la façon dont les choses tournent.

La présidente: Je vous remercie infiniment, madame la ministre, de votre comparution aujourd'hui et d'avoir accepté de passer plus de temps avec nous, manquant ainsi deux votes.

Honorables sénateurs, j'ai demandé à notre personnel de dresser une liste de tous les amendements proposés, en indiquant qui était pour et qui était contre et pour quelles raisons. Nous voudrions peut-être entendre quelques autres témoins.

Nous ne prendrons pas une décision rapide à ce sujet; nous avons des projets de loi du gouvernement à examiner. Nous reviendrons à cette question aussitôt que nous le pourrons et nous aurons beaucoup de temps pour réfléchir à la question.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING:

The Honourable Sheila Copps, P.C., M.P., Minister of Canadian Heritage.

WITNESSES:

Wednesday, April 17, 2002

From Alliance Quebec:

Brent D. Tyler, President;
Jacques Labbé, Chairman of the Political Action Committee;
Andrew Male, Political and Community Action Coordinator.

Thursday, April 18, 2002

From Canadian Heritage:

Judith A. LaRocque, Associate Deputy Minister;
Hilaire Lemoine, Director General, Official Languages Support Programs.

COMPARAÎT:

L'honorable Sheila Copps, c.p., députée, ministre du Patrimoine canadien.

TÉMOINS:

Le mercredi 17 avril 2002

D'Alliance Québec:

Brent D. Tyler, président;
Jacques Labbé, président du Comité d'action politique;
Andrew Male, coordonnateur à l'action politique communautaire.

Le jeudi 18 avril 2002

De Patrimoine canadien:

Judith A. LaRocque, sous-ministre déléguée;
Hilaire Lemoine, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 24, 2002
Thursday, April 25, 2002

Le mercredi 24 avril 2002
Le jeudi 25 avril 2002

Issue No. 32

Fascicule n° 32

First and second meetings on:

Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments
enacted in only one official language

Première et deuxième réunions concernant:

Le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes
législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle

APPEARING:

The Honourable Martin Cauchon, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney
General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Martin Cauchon, c.p., député,
ministre de la Justice et procureur
général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Moore (*April 24, 2002*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Fitzpatrick (*April 25, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 24 avril 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 25 avril 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 20, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Joyal, P.C., seconded by the Honourable Senator Corbin, for the second reading of Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Joyal moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 mars 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Joyal, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Corbin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday April 24, 2002
(52)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:36 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Buchanan, Cools, Fitzpatrick, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Rivest (10).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

APPEARING:

The Honourable Martin Cauchon, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

The Honourable Martin Cauchon made an opening statement. Together with Mr. Newman and Mr. Tremblay, the Minister answered questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday April 25, 2002
(53)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:52 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Pearson and Rivest (9).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 24 avril 2002
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 36, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Buchanan, Cools, Fitzpatrick, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Rivest (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme, c.p. (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité procède à l'étude du projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

COMPARAÎT:

L'honorable Martin Cauchon, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles.

L'honorable Martin Cauchon fait une déclaration et, avec l'aide de M. Newman et M. Tremblay, répond aux questions.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 25 avril 2002
(53)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Nolin, Pearson et Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Gerard McDonald, Director of Operations, Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat;

Michèle Currie, Coordinator, Special Committee of Council, Orders in Council Division;

Anthony Chapman, Senior Policy Analyst, Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat.

From the Department of Justice:

Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

Mr. McDonald made an opening statement. Together with Ms Currie and Mr. Chapman, the witnesses answered questions.

Mr. Tremblay was invited to approach the table and answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

Gerard McDonald, directeur des opérations, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil;

Michèle Currie, coordonnatrice, Comité spécial du Conseil, Division des décrets du Conseil;

Anthony Chapman, analyste principal de la politique, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil.

Du ministère de la Justice:

Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles.

M. McDonald fait une déclaration et, avec l'aide des témoins, Mme Currie et M. Chapman, répond aux questions.

M. Tremblay est invité à s'approcher de la table et à répondre aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 24, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 4:36 p.m. to give consideration to the said bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today, we will consider Bill S-41 for the first time.

Before I ask you to proceed, Mr. Minister, let me welcome you to this historic room in the East Block. We are delighted to have you and your departmental officials here today. Let me congratulate you on your appointment and foreshadow that you will appear before us quite regularly.

The Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Madam Chairman. The first time I met with John Ashcroft in the United States, he said: "Mr. Cauchon, it is nice to meet you. Since I do not know everything, I have smart people from the justice department here with me." Today, I have done exactly the same thing. With me are officials from my department; they will answer any technical questions you may have.

[*Translation*]

I am here with Mr. Paul Salember and Mr. Michel Aucoin, as well as other officials from the Justice department.

This is my first appearance before a parliamentary committee as Minister of Justice and Attorney General of Canada. Needless to say, I am happy to be here.

I am here today to discuss Bill S-41. I would like to thank Senator Joyal, the sponsor of the bill, a bill we have decided to table here, in the Senate.

Bill S-41, the Legislative Instruments Re-enactment Act, arises in the broader context of Parliament's duty to enact, print and publish its laws and other instruments of a legislative nature in both official languages of Canada. Its purpose is significant as the equality of status and use of English and French is a fundamental value of our country.

Before I present the purposes of this bill, allow me to clearly indicate to the committee that the Government considers itself justified in asserting that the vast majority of such instruments comply with the constitutional requirements. While by no means diminishing the importance of the fundamental values that

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 24 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd'hui, à 16 h 36, pour en faire l'étude.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons commencer aujourd'hui l'étude du projet de loi S-41.

Avant de vous céder la parole, monsieur le ministre, j'aimerais vous souhaiter la bienvenue dans cette salle historique de l'édifice de l'Est. Nous sommes très heureux de vous accueillir, vous et vos collaborateurs, ici aujourd'hui. J'aimerais vous féliciter de votre nomination, qui vous amènera sans doute à comparaître devant nous assez souvent.

L'honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice et procureur général du Canada: Merci, madame la présidente. La première fois que j'ai rencontré John Ashcroft aux États-Unis, il m'a dit: «Monsieur Cauchon, je suis heureux de vous rencontrer. Comme je ne sais pas tout, des spécialistes du ministère de la Justice m'accompagnent». J'ai fait exactement la même chose aujourd'hui puisque des fonctionnaires de mon ministère m'accompagnent, et ils répondront à toutes les questions d'ordre technique que vous voudrez poser.

[*Français*]

M'accompagnent également M. Paul Salember et M. Michel Aucoin, ainsi que d'autres personnes du ministère de la Justice.

Il s'agit de ma première comparution devant un comité depuis ma nomination par le premier ministre comme ministre de la Justice et procureur général du Canada. Il va sans dire qu'il me fait plaisir d'être ici.

D'entrée de jeu, on parle aujourd'hui du projet de loi S-41. J'aimerais remercier le sénateur Joyal qui est le parrain du projet de loi, un projet de loi que nous avons décidé d'introduire de premier chef du côté du Sénat.

Ceci dit, je suis ici pour discuter du projet de loi S-41, la Loi sur la réédition de textes législatifs. Ce projet de loi s'inscrit dans le contexte plus vaste des obligations constitutionnelles du Parlement d'adopter, d'imprimer et de publier ses lois et autres textes de nature législative dans les deux langues officielles du Canada. Son objectif est en soi important puisque l'égalité de statuts et de l'usage du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales est une valeur fondamentale de notre pays.

Avant de présenter les objectifs de ce projet de loi, permettez-moi d'abord d'indiquer clairement au comité que le gouvernement s'estime justifié d'affirmer que la vaste majorité de ses textes est conforme à la Constitution. Sans aucunement diminuer l'importance des valeurs fondamentales sous-jacentes à ce projet

underlie this bill, I wish to assure you that the Government's view is that the scope of the potential problem addressed by this bill is limited.

Thus, the essential purpose of this bill is to dispel any remaining uncertainty with respect to the constitutional validity of federal legislative instruments which may have eluded the bilingual requirements and whose status would not subsequently have been corrected.

Bill S-41 re-enacts, or provides for the reenactment of, certain instruments of a legislative nature that were originally enacted in only one official language. The bill proposes a distinct approach for each of two categories of legislative instruments. First, legislative instruments that were enacted in one official language only, but published in both official languages are, through this bill, automatically and retroactively re-enacted in both languages.

In addition, the bill confers regulation-making powers on the Governor in Council to retroactively re-enact, in both official languages, legislative instruments that were enacted in one official language and published in that language only or not published at all.

In order to fully understand the origins of Bill S-41, it is necessary that we first undertake a quick overview of the language rights of the Constitution Act of 1867.

[English]

Section 133 of the Constitution Act, 1867 explicitly requires that the acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec be printed and published in English and French. The Parliament of Canada has always complied with this constitutional obligation with respect to its statutes.

However, from 1867 to 1969, the scope of the constitutional duty was not known. Prior to the enactment of the 1969 Official Languages Act, it may fairly be assumed that most federal regulations, Orders in Council and other such instruments of a legislative nature were made only in one official language; that is, only one version was signed by the Governor in Council. These instruments were then generally printed and published in the *Canada Gazette* in English and French. Of course, we now know through the judgment of the courts that such a practice does not meet the constitutional requirements applicable to such legislative instruments.

In 1979, the Supreme Court of Canada held that the requirement to print and publish the "acts" of the legislature in English and French necessarily presupposes their enactment in both official languages. In 1981, the Supreme Court of Canada elaborated upon its earlier decision by holding that legislative instruments that are made by or require the approval of the government, a minister or group of ministers are also subject to the requirements of section 133 of the Constitution Act, 1867.

de loi, je tiens également à vous rassurer que le gouvernement est d'avis que la portée du problème potentiel que ce projet de loi vise à régler est essentiellement limitée.

Ce projet de loi vise essentiellement à dissiper tout doute qui subsisterait quant à la validité constitutionnelle de certains règlements et décrets fédéraux dont la prise aurait pu échapper à l'application des exigences de bilinguisme et dont le statut n'aurait pas été corrigé subséquemment.

Le projet de loi S-41 prévoit ou autorise la réédition de certains textes de nature législative qui n'ont été édictés à l'origine que dans une langue officielle. Le projet de loi propose une approche distincte pour chacune de deux catégories de textes législatifs. D'abord, les textes législatifs qui n'ont été édictés que dans une langue officielle, mais qui ont néanmoins été publiés dans les deux langues officielles, sont automatiquement, au moyen de ce projet de loi, réédités rétroactivement dans les deux langues officielles.

En outre, le projet de loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir réglementaire de rééditer rétroactivement dans les deux langues officielles les textes législatifs qui n'ont été édictés que dans une langue officielle et qui n'ont été publiés que dans une langue ou qui n'ont pas été publiés.

Pour bien comprendre la genèse du projet de loi S-41, il nous faut faire un rapide survol des droits linguistiques prévus par la Loi constitutionnelle de 1867.

[Traduction]

L'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 exige expressément que les lois du Parlement du Canada et de l'Assemblée législative du Québec soient imprimées et publiées en anglais et en français. Le Parlement du Canada a de tout temps respecté cette obligation constitutionnelle à l'égard de ses lois.

Toutefois, de 1867 à 1969, la véritable étendue de l'exigence constitutionnelle était méconnue et, avant l'adoption de la Loi sur les langues officielles de 1969, nous pouvons raisonnablement présumer que la plupart des règlements et des décrets ont été établis dans une seule langue officielle, c'est-à-dire qu'une seule version de ces textes a été signée par le gouverneur en conseil. Ces textes étaient généralement ensuite imprimés et publiés dans la *Gazette du Canada* dans les deux langues officielles. Évidemment, nous avons appris depuis, par l'entremise des jugements des tribunaux, qu'une telle pratique n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles qui s'appliquent à de tels instruments de nature législative.

D'abord, en 1979, la Cour suprême du Canada a indiqué que l'exigence expresse d'impression et de publication des «lois» de l'assemblée législative requiert nécessairement qu'elles soient également adoptées dans les deux langues officielles. Puis, en 1981, la Cour suprême du Canada a explicité la portée de sa décision antérieure en statuant que les exigences de l'article 133 s'appliquent aux textes de nature législative qui sont adoptés par le gouvernement ou soumis à l'approbation du gouvernement, d'un ministre ou d'un groupe de ministres.

[Translation]

As a result, the Constitution of Canada, as interpreted by the Supreme Court of Canada since 1979, requires that a broad range of legislative instruments such as regulations and orders-in-council of a legislative nature be made, printed and published in both official languages. The Constitution requires that the instruments be made, printed and published simultaneously in both official languages and that both versions of the instruments be equally authoritative.

We can therefore easily understand why there may have been a gap between the Government's practice and the constitutional language requirements. However, long before the court decisions of 1979 and 1981, the Government had taken measures that went beyond what was then thought to be required by the Constitution.

Beginning in 1969, the Official Languages Act has provided that rules, orders, regulations, by-laws and proclamations that are required to be published under an act of Parliament be, subject to some exceptions, made and published in both official languages. In 1988, the Official Languages Act was amended to reflect the requirements stated by the Supreme Court. As well, the Government's view is that the regulations that are part of the 1978 consolidation of regulations of Canada comply with the constitutional language requirements. Yet, in its third report tabled on October 30, 1966, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations expressed concerns about the constitutional validity of some federal regulations because they were originally made only in one language.

In its response to the committee's report, the Government made clear that the 1978 Consolidation of Regulations of Canada corrected the technical difficulty associated with the five federal regulations identified by the committee. In addition, the Official Languages Act of 1969 and 1988 has greatly reduced the scope of the potential problem. Although the Government remains confident in the validity of its legislative instruments, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations advanced contrary arguments.

My predecessor, the Honourable Anne McLellan, while maintaining the Government's position, indicated to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations that she would ask her officials to study the issue in order to determine whether there were efficient and cost-effective ways to address this uncertainty.

Bill S-41 does in fact provide such effective and cost-efficient means to dispel any remaining uncertainty with respect to the constitutional validity of federal legislative instruments. Such a measure demonstrates the Government's respect of the rule of law and of the Constitution as well as its ongoing commitment to linguistic duality.

I believe this is a necessary bill and hope to have the support of this committee.

[Français]

Ainsi, la Constitution du Canada telle qu'interprétée par la Cour suprême du Canada depuis 1979, exige qu'une vaste gamme de textes législatifs, tels les règlements et les décrets de nature législative, soient établis, imprimés et publiés dans les deux langues officielles. La Constitution exige que ces textes soient établis, imprimés et publiés simultanément dans les deux langues officielles et que les deux versions de ces textes aient également force de loi et même valeur.

Nous pouvons donc facilement comprendre qu'il puisse avoir existé un écart entre la pratique du gouvernement et le respect des exigences linguistiques constitutionnelles. Toutefois, bien avant les décisions des tribunaux en 1979 et 1981, le gouvernement avait adopté des mesures qui allaient alors au-delà de ce qui était requis par la Constitution.

En 1969, la Loi sur les langues officielles a exigé expressément que les règlements fédéraux, dont la publication est requise en vertu d'une loi du Parlement du Canada, soit établis et publiés, sujets à certaines exceptions, dans les deux langues officielles. En 1988, la Loi sur les langues officielles a été modifiée afin de refléter fidèlement les exigences énoncées par la Cour suprême. De plus, les règlements qui ont fait l'objet de la codification des règlements du Canada de 1978 sont, de l'avis du gouvernement du Canada, conformes aux exigences linguistiques de la Constitution. Or, dans son troisième rapport déposé le 30 octobre 1966, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation s'est dit préoccupé quant à la validité constitutionnelle de certains règlements fédéraux qui avaient été établis à l'origine dans une seule langue officielle.

Dans sa réponse au rapport du comité, le gouvernement a clairement établi que la consolidation des règlements du Canada de 1978 avait corrigé la difficulté technique à l'égard de cinq règlements fédéraux identifiés par le comité. De plus, la Loi sur les langues officielles de 1969 et de 1988 a grandement réduit la portée du problème potentiel. Bien que le gouvernement du Canada demeure confiant de la validité de ses textes législatifs, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a mis de l'avant certains arguments contraires.

Tout en maintenant la position du gouvernement, mon prédécesseur, l'honorable Anne McLellan, a indiqué au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation qu'elle demanderait à ses fonctionnaires d'étudier la question plus à fond pour établir si des moyens efficaces et rentables pouvaient être identifiés, afin de dissiper tout doute.

Le projet de loi S-41 offre effectivement un moyen efficace et rentable de dissiper tout doute qui pourrait autrement persister quant à la validité constitutionnelle des textes législatifs fédéraux, tout en démontrant l'engagement constant du gouvernement envers la primauté du droit, le respect de la Constitution et la dualité linguistique.

Je crois que ce projet de loi est nécessaire et j'espère compter sur l'appui de l'ensemble des membres de ce comité.

Senator Beaudoin: Mr. Minister, the Justice Minister's appearances before this committee always have a particular significance because of the minister's duties.

This is a very interesting piece of legislation. My only concern is to make sure that it is truly constitutional. Regulations are always presumed to be constitutionally valid. As long as the regulations are not challenged in court, they are presumed to be valid in their entirety. That is my first point.

Secondly, we do have the court's decision in *Blaikie* where it says that regulations must be made according to the same procedure as legislation, a procedure which is set out in the Constitution. You agree that section 3 is retroactive. Perhaps it could be clearer but I think it obviously is retroactive. Otherwise the bill makes no sense.

Mr. Cauchon: Sections 3 and 4 can only be retroactive.

Senator Beaudoin: I would like it if it were more clearly set out. Consolidation adds nothing legally or constitutionally. Consolidating statutes or regulations is simply an administrative process. It meets no constitutional or legal obligation. A consolidation only sets out what already exists.

If the validity of some regulations is challenged, the other party will have to prove that they go against the constitutional process. Would it suffice to say that we have an omnibus bill? The bill is retroactive. It is not an act, but regulations. However regulations are authoritative pieces of legislation, just as statutes are. I know of no better way to proceed. But I am not sure that this method is full proof. I am told that you do not even have a full list of all regulations which were enacted in one language only. This omnibus bill does not close the door.

On the other hand, if we look at the 1985 decision, the Supreme Court says clearly that these acts which were not passed in both languages are presumed valid throughout the period necessary to translate them. Could the same thing be said in an act? There are no precedents. We have no precedents. Unless it can be proven to me that there are better ways to go about it, I am willing to agree to this method, even if it is not full proof. If there is a challenge, the government will have to defend itself in court, where the regulations are presumed valid. It is easy to prove that there has been no regulatory act. This cannot be corrected, the facts cannot be suppressed.

I wonder what your experts can tell us on this issue. Even with this bill, some things will remain uncertain. If I could make a suggestion, I would recommend that the bill states clearly that sections 3 and 4 are retroactive. That can be said in a piece of legislation. It would greatly strengthen the process. That is my question. The method remains interesting to me. If it is the only solution, I see no objection. But I still have doubts.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, le ministre de la Justice, à cause de ses fonctions, a toujours un caractère très particulier dans ce comité.

C'est un projet de loi très intéressant. Ma seule préoccupation est de m'assurer que tout soit vraiment en accord avec la Constitution. D'autant plus qu'un règlement est toujours présumé valide. Aussi longtemps que le règlement n'est pas attaqué devant les tribunaux, il jouit de la présomption totale de validité. C'est un premier point.

Deuxièmement, on a quand même le jugement d'un tribunal, l'affaire *Blaikie*, où on dit que les règlements doivent suivre la même procédure que les lois, et cela fait partie de la Constitution. Vous admettez que l'article 3 est rétroactif. On devrait peut-être le dire plus clairement, mais c'est évident que c'est rétroactif. Sinon, le projet de loi n'a aucun sens.

M. Cauchon: Les articles 3 et 4 sont forcément rétroactifs.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais qu'on le dise plus fortement. La consolidation n'ajoute pas quoi que ce soit au plan juridique et constitutionnel. Une consolidation de lois ou de règlements, c'est tout simplement administratif. Cela ne rencontre pas une obligation juridique ou constitutionnelle. Une consolidation fait état de ce qui existe.

On questionne la validité de ce règlement. Il va falloir que l'autre partie prouve que cela va à l'encontre du processus constitutionnel. Suffirait-il de dire nous avons une loi omnibus? La loi est rétroactive. Il ne s'agit pas d'un statut mais d'un règlement. Mais le règlement a la même force que si c'était une loi. Je ne connais pas de meilleurs moyens. Je ne suis pas assuré que ce moyen soit au-delà de tout doute. On me dit que vous n'avez même pas une liste complète des règlements qui n'ont pas été adoptés dans les deux langues. Ce projet de loi omnibus n'est pas une porte fermée.

D'autre part, si on examine l'arrêt de 1985, la Cour suprême a dit très clairement que ces lois, qui n'ont pas été votées dans les deux langues, sont présumées valides au cours de la période nécessaire pour les traduire. Peut-on dire la même chose dans un acte législatif? On n'a pas de précédent. On n'a aucun précédent. À moins qu'on me prouve qu'il y a un meilleur moyen, je suis prêt à l'accepter. Ce n'est pas au-delà de tout doute. Si on est attaqué, il va falloir se défendre en cour où le règlement est présumé valide. Il est très facile pour celui qui attaque de prouver qu'il n'y a pas eu un acte réglementaire qui a été posé. On ne pourra pas corriger cela, on n'efface pas des faits.

Je ne sais pas ce que vos experts ont à dire sur ce sujet. Il reste quand même quelque chose d'inconnu, même avec le projet de loi actuel. Si j'avais une suggestion à faire, ce serait de dire que les articles 3 et 4 sont rétroactifs. On peut le dire dans une loi. Cela renforcerait considérablement le processus employé. C'est ma question. Il reste que le mécanisme m'apparaît intéressant. Si c'est le seul qu'on peut nous présenter, je vais l'accepter. Il me reste encore des doutes.

[English]

Mr. Cauchon: Shall I answer right away, or should I wait until the end of the question period?

The Chairman: Normally, in this committee, questions are answered immediately. Senator Beaudoin may then have a follow-up question. Witnesses may speak directly to the senators; it is not necessary for them to go through the chair.

[Translation]

Mr. Cauchon: I would endorse to a certain extent what my former professor has been saying. Even the parts I do not agree with I find interesting, however.

Concerning the number of legislative regulations that would be affected by this bill, it is true that we do not know that number. This is precisely why we need a bill which will somehow preempt any future problem so that we do not have to keep coming back before Parliament to deal with that matter.

The legislative and legal wording used for interpretation purposes when referring to the retroactive aspect is basically the language found in sections 3 and 4.

Sections 3 and 4 refer to the concept of retroactivity. You will tell me that under the Interpretation Act, titles and annotations are not included in the interpretation of the act. I agree with that. This is how retroactive elements are mentioned usually, in the legislative drafting. If you want us to be more specific in the French version — the English text clearly refers to retroactive provisions — the department could certainly look into that if people insist that it do so. However, this has been the standard in legislative drafting at the department. This is what was used in the Quebec bill.

As for the means used, you hit the nail right on the head. We know of no other existing mechanism to cover such a situation. This method was used by the Quebec government when it found itself in a tight spot following the Supreme Court decision in *Blaikie*. The method that was used was confirmed by the Quebec Court of Appeal and that decision was not appealed to the Supreme Court. In the case which you referred to, the 1985 Manitoba case, the issue was barely mentioned. However, the Supreme Court has barely touched the problem, and never ruled on it. There is however something to be said about the fact that the matter was alluded to in the Manitoba case in 1985.

I agree with Senator Beaudoin. However, there is no better way to deal with the issue at this moment.

Senator Beaudoin: In the 1985 reference, it was relatively easy, although that decision is a masterpiece in itself. It is the most beautiful ruling I have ever read on the assessment of the constitutionality of legislation. Imagine saying that an act is invalid 90 years after it was passed! This is quite the constitutional monitoring feat!

[Traduction]

M. Cauchon: Dois-je répondre à la question tout de suite, ou attendre la fin de la période des questions?

La présidente: Normalement, au sein de notre comité, on répond aux questions tout de suite. Le sénateur Beaudoin aura peut-être une question complémentaire à poser. Les témoins peuvent s'adresser directement aux sénateurs, sans passer par la présidence.

[Français]

M. Cauchon: Je fais mien jusqu'à un certain point une partie des propos de mon ancien professeur. Pour les propos que je n'épouse pas, je les trouve quand même intéressants.

Concernant le nombre de règlements législatifs qu'on toucherait par ce projet de loi, il est exact que l'on ne le connaît pas. C'est pour cela qu'il faut avoir un projet de loi qui le plus possible fera en sorte de colmater tous les problèmes qui peuvent survenir par la suite pour ne pas revenir constamment devant le Parlement pour s'occuper de cette question.

La question du langage législatif et juridique utilisé, en matière d'interprétation, quand on fait référence à l'élément rétroactivité, est essentiellement celui que vous retrouvez aux articles 3 et 4.

Dans les articles 3 et 4, on fait référence à la notion de rétroactivité. Vous allez dire qu'en vertu de la Loi de l'interprétation, les titres et les annotations à côté des articles de loi ne font pas partie de l'interprétation de la loi. Je suis d'accord. Généralement, dans la rédaction, c'est le style utilisé pour faire référence aux éléments de rétroactivité. Si vous nous demandez d'être plus précis dans la version française — dans le texte anglais, on fait nettement référence à la notion de rétroactivité — le ministère peut bien étudier ce point, s'il y a une insistance de ce côté. Du côté de la rédaction législative au ministère, c'est un standard. C'est ce qui avait été utilisé dans le projet de loi au Québec.

Pour ce qui est du moyen utilisé, vous avez touché à la question. Nous ne connaissons pas d'autres moyens existants pour couvrir pareil phénomène. Cette méthode a été utilisée après l'arrêt *Blaikie* de la Cour Suprême par le gouvernement du Québec qui était aux prises avec une situation plutôt difficile. La méthode utilisée a été confirmée par la Cour d'appel du Québec et elle n'a pas été portée devant la Cour suprême. Dans la cause à laquelle vous avez fait référence, la cause du Manitoba de 1985, on a effleuré la question. Reste que la Cour suprême a effleuré la question sans se prononcer. Il y a quand même quelque chose à retirer du fait que la question a été effleurée dans la cause du Manitoba en 1985.

Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin. Mais il n'existe pas de meilleure façon de faire au moment où on se parle.

Le sénateur Beaudoin: Dans le renvoi de 1985, c'était relativement facile, quoique cette décision est un petit chef-d'oeuvre. C'est le plus bel arrêt que j'ai jamais vu sur le contrôle de la constitutionnalité des lois. Imaginez-vous, déclarer l'invalidité d'une loi 90 ans après son adoption! C'est tout un contrôle de la constitutionnalité.

They were dealing with a piece of legislation, but right now we are dealing with regulations. But under the *Blaikie* decision, the situation is the same for regulations as for the act itself. There is therefore a constitutional aspect.

It would probably make no sense to use a constitutional amendment to deal with the issue. Would it not be sufficient to have an authoritative, clearer, specific and retroactive bill to correct a situation that should never have arisen? I think it is an argument that could very well be put to a court. However, I would like to know if there are any other options. I do not know if the Department of Justice explored any other options. They should have. I mean, this has been going on for 20 years.

Mr. Cauchon: We are using this mechanism because there is no other way. This is the means that was used in Quebec, among other jurisdictions, and upheld by the Court of Appeal and also alluded to by the Supreme Court.

Senator Beaudoin: I remember the Quebec case, it was December 13, 1979 and I will never forget it. The Supreme Court had ruled that acts had to be enacted in both official languages.

Quebec at the time had for a year been passing bills in one language only, but they had a translation. If I remember correctly, they passed the legislation in the night that followed the Supreme Court decision. I have no problem with that, because the texts of those bills which had not been passed in English were ready, and those bills were passed again immediately by the Legislative Assembly, because the texts were available. This is rock-solid. However, we are faced with a different situation.

Mr. Cauchon: With section 3, you have the same situation.

Senator Beaudoin: Yes... Retroactively, though.

Mr. Tremblay: If you refer to the Quebec legislation in question, you will note that clearly, the bills which are mentioned are not attached as schedules. They use the technique of incorporation by reference. They are referred to but the text is not attached and the provisions are made retroactive, in other words those texts come into effect even though the original acts had been passed in French only. What we have therefore is a perfect reflection of the situation here in section 3.

Senator Beaudoin: Yes, but they were identified.

Mr. Tremblay: They were not identified in the Quebec bill and I could give you a copy of that bill right now.

Senator Beaudoin: What did it say?

Mr. Newman: I have it here: Take, for instance, section 2 of that bill. It says that:

The government may, through regulation or regulations, without amendment, pass by general reference any regulation when the French text and the English version of that regulation have been published in the *Gazette officielle du Québec*.

On était en présence d'une loi. Ici on est en présence d'un règlement. Mais le règlement, d'après l'affaire *Blaikie*, est dans la même situation que la loi elle-même. Il y a donc un aspect constitutionnel.

Probablement que cela n'a pas de bon sens de faire un amendement constitutionnel pour régler ce problème. Est-ce qu'un texte de loi clair, précis et rétroactif, qui habilite et corrige une situation qui n'aurait pas dû exister, ne suffit pas? Je pense que cela se plaide très bien en cour. Mais quand même, j'aimerais bien qu'on me dise qu'il n'y a pas d'autres possibilités. Je ne sais pas si cela a été étudié au ministère de la Justice. Cela a dû l'être. Cela fait quand même 20 ans.

M. Cauchon: Si on utilise ce moyen, c'est parce qu'il n'y a pas d'autres façons de faire. C'est le moyen qui a été utilisé, entre autres, au Québec, et déclaré valide par la Cour d'appel et effleuré par la Cour suprême.

Le sénateur Beaudoin: Je me rappelle du cas du Québec, c'était le 13 décembre 1979 et je ne l'oublierai jamais. La Cour suprême avait déclaré qu'il fallait adopter les lois dans les deux langues officielles.

Or, le Québec avait adopté pendant un an les lois dans une seule langue, mais on avait la traduction. Si mon souvenir est bon, ils ont adopté la législation dans la nuit qui a suivi l'arrêt de la Cour suprême. Moi, je n'ai aucun problème avec cela, parce que les textes de loi du Québec qui n'avaient pas été adoptés en anglais étaient là, et ces lois ont été instantanément adoptées de nouveau, immédiatement, par l'assemblée législative, parce qu'ils avaient les textes. C'est du granit. Mais présentement, nous ne sommes pas dans une telle situation.

M. Cauchon: Avec l'article 3, vous êtes dans une telle situation.

Le sénateur Beaudoin: Oui... Avec une rétroactivité, oui.

M. Tremblay: Si vous consultez la loi québécoise dont il est question, vous remarquerez que, de toute évidence, les lois auxquelles on réfère n'y sont pas jointes en annexe. On utilise la technique d'incorporation par renvoi. On y réfère sans les reproduire et on leur donne un effet rétroactif, c'est-à-dire qu'on a donné effet à la version publiée de ces textes de loi, alors même que l'original n'avait été adopté qu'en français. Le parallèle est donc parfait avec la situation que vise l'article 3.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais on les identifiait.

M. Tremblay: On ne les identifiait pas dans le projet de loi québécois et je peux vous donner la copie maintenant.

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-ce qu'on disait?

M. Newman: Je l'ai ici. Prenons par exemple l'article 2 de ce projet de loi:

Le gouvernement peut, par un ou plusieurs règlements, adopter par référence générale, en comparaison par renvoi, sans modification, tous les règlements dont le texte français et la version anglaise ont été publiés à la *Gazette officielle du Québec*.

In the present case, we have the *Canada Gazette* and we are simply stating the rule of law which says that any existing text which has been published and proclaimed in French and in English in the *Canada Gazette* is thereby passed and re-enacted in both languages. We just fill the gap regarding the passing of the legislation.

Senator Beaudoin: What is the expression used? Did you say: "is thereby re-enacted and reprinted"?

Mr. Newman: Are you talking about the Quebec legislation or ours?

Senator Beaudoin: The one you are talking about.

Mr. Newman: It says "passed". The same word is used in the definition.

Senator Beaudoin: The legal term is "passed".

Mr. Newman: Yes, but it is in the bill. It is, with respect, in the definition of the word:

"enacted" includes issued, made and established.

Therefore, almost any term is encompassed.

Mr. Tremblay: The reason for those words is that whereas you enact legislation, you cannot "enact" a regulation or an Order in Council. It is the legal jargon...

Senator Beaudoin: It is the word "édicter" in French...

Mr. Tremblay: The word "édicter" is a word that we coined.

Senator Beaudoin: All right.

Mr. Tremblay: We invented the word "édicter" to deal with that situation because in the federal legislation the words "issued" and "made" were used occasionally, and in French, "établi" or "pris". We wanted to include the wording used in the enabling pieces of legislation to describe powers similar to the enactment of legislation.

Senator Beaudoin: The only new word is this word "édicter"?

Mr. Tremblay: Exactly.

Senator Beaudoin: I am pleased with that word, that is quite clear.

Mr. Tremblay: Going back to the situation in Quebec, with the 1979 legislation we have a perfect mirror image. In fact, we borrowed a lot from that model legislative text. It is a perfect parallel because it refers on the one hand to texts which had been published or which are enacted automatically by general reference, without being reprinted, and retroactively. On the other hand, it provides for an enabling power for any other texts for which no published version could be referred to since there was none. In that case, the Quebec bill provides for the adoption of a future regulation, and what we are suggesting here is basically the same model.

The decision the minister referred to earlier concerned the *Société Asbestos c. Société nationale de l'amiante* case. The Superior Court of Quebec, whose decision was confirmed for other reasons in the Court of Appeal, said:

Ici, on a la *Gazette officielle du Canada* et tout ce qu'on fait, c'est établir la règle de droit qui dit que tout texte qui paraît déjà, qui a été publié et promulgué en français et en anglais dans la *Gazette officielle du Canada* est maintenant adopté, réédité de nouveau dans les deux langues. On comble donc la lacune sur le plan de l'adoption.

Le sénateur Beaudoin: Quelle est l'expression? Vous avez dit: «est par les présentes réédité et réimprimé»?

M. Newman: Vous parlez de la loi québécoise ou de la nôtre?

Le sénateur Beaudoin: De celle dont vous parlez.

M. Newman: C'est le mot «adopté». C'est le même mot qu'on utilise dans la définition.

Le sénateur Beaudoin: Le terme juridique, c'est «adopté».

M. Newman: Oui, mais c'est dans le projet de loi. C'est, avec égard, dans la définition du mot:

«édicter» y est assimilé le fait de prendre ou d'établir.

On couvre donc quasiment toute la terminologie.

M. Tremblay: La raison d'être de ce vocabulaire c'est qu'alors qu'on adopte une loi, «enact», un règlement ou un décret n'est pas «enacted», n'est pas adopté. Il est dans le jargon...

Le sénateur Beaudoin: C'est le mot «édicter»...

M. Tremblay: Le mot «édicter» est un mot que nous avons inventé.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

M. Tremblay: On a inventé le mot «édicter» pour traiter de la situation, du fait que dans la législation fédérale, de temps à autre, on a utilisé en anglais «issued» et «made» ou, en français, «établi» ou «pris». On vise à capter le vocabulaire utilisé dans les lois habilitantes pour décrire le pouvoir équivalent à l'adoption d'une loi.

Le sénateur Beaudoin: Le seul mot nouveau, c'est «édicter»?

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Ce mot me satisfait, c'est très clair.

M. Tremblay: Pour reprendre la situation au Québec, avec la loi de 1979, elle est en parfait parallèle. De fait, nous nous sommes largement inspirés de ce modèle de rédaction législative. Elle est en parfait parallèle parce qu'elle réfère d'une part à des textes qui avaient été publiés ou auxquels on donne effet automatiquement par référence générale, sans les reproduire, et de façon rétroactive. Et d'autre part, elle prévoit un pouvoir habilitant pour les autres textes auxquels on ne pourrait référer à une version publiée puisqu'il n'en existait pas. Dans ce cas-là, le projet de loi québécois prévoit l'adoption d'un règlement futur, et c'est essentiellement le même modèle qu'on vous propose.

Dans la décision à laquelle le ministre a fait référence tantôt, il s'agissait de *Société Asbestos c. Société nationale de l'amiante*. La Cour supérieure du Québec, dont le jugement a été confirmé pour d'autres motifs en Cour d'appel, a dit ceci:

The court does not share the opinion of those who challenged the law enacted in Quebec in 1979. Those who opposed the law said that the Assemblée nationale had adopted a defective procedure. Each one of the acts involved would have had to go through, once again and individually, the whole process of the three readings required. The court does not share that opinion, whose only merit is that it places procedure above the public interest.

Indeed, the 1982 act has in itself legally fulfilled all the steps required by the regulation; all defective legislations were legally linked to the law, in the sense that they were incorporated by reference, and went through each and every step. It was necessary to fill the vacuum that the Supreme Court of Canada decision might create, and the public interest requires that legislation not be constantly called into question. After the ramifications of the *Blaikie* case, the law now has the stability required for social order.

Senator Beaudoin: That quotation is from the Court of Appeal?

Mr. Tremblay: It is from the Superior Court, confirmed for other reasons by the Court of Appeal.

Senator Beaudoin: It did not go all the way to the Supreme Court?

Mr. Tremblay: No, and there was no appeal.

Senator Beaudoin: There was no request for leave to appeal?

Mr. Tremblay: In fact, a request for leave to appeal was submitted to the Court of Appeal, which upheld the trial court decision for other reasons.

Senator Rivest: I must say that I have always liked section 133 of the Constitution, because it entrenched a special status for Quebec. Where obligations are concerned, a special status is easily granted; however, when it comes to rights, we have historically always had some difficulty obtaining a constitutional status that is in line with Quebec's reality within Canada.

That being said, here is my question. First of all, when did the department become aware of that legal vacuum? A fair bit of time has passed. Why was there such a long delay?

Mr. Newman: I have been at the department for almost 20 years. First, there was the *Blaikie* decision in 1979. In 1981, there was already a consolidation when the regulation was reorganized.

There was the committee report on the five regulations made in 1969, just before the Official Languages Act was passed. But these five regulations were already integrated into the consolidation and there was a lot of correspondence with the committee on that issue.

Let me give you an example. This situation goes back to 1992, if my memory serves me well. In Quebec City, they first referred to a proclamation that was published in the *Canada Gazette* in both French and English, but the Order in Council

La cour ne partage pas l'opinion de ceux qui contestaient la loi québécoise de 1979. Ceux qui contestaient disaient que l'Assemblée nationale a adopté une procédure défectueuse. Chacune des lois impliquées aurait dû suivre à nouveau et individuellement tout le processus des trois lectures réglementaires. La cour ne partage pas cette opinion dont le seul mérite consiste à honorer la technique aux dépens de l'intérêt public.

En effet, la loi de 1982 a elle-même franchi légalement les étapes voulues par le règlement; toutes les lois défectueuses étaient juridiquement attachées à la loi, dans le sens où elles y étaient incorporées par renvoi, et l'ont accompagné dans chacune de ces étapes. Il fallait combler le vacuum que le jugement de la Cour suprême du Canada risque de créer, et l'intérêt public commande que la législation ne soit pas constamment remise en question. Après les remous de l'affaire *Blaikie*, elles connaissent la stabilité que l'ordre social exige.

Le sénateur Beaudoin: C'est de la Cour d'appel, cela?

M. Tremblay: C'est de la Cour supérieure, confirmé en cour d'appel pour d'autres motifs.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne s'est pas rendu à la Cour suprême?

M. Tremblay: Non, et il n'y a pas eu d'appel.

Le sénateur Beaudoin: Ou de demande d'appel?

M. Tremblay: C'est-à-dire qu'il y a eu une demande d'appel à la Cour d'appel, qui a confirmé le jugement de première instance pour d'autres motifs.

Le sénateur Rivest: Je dois dire que j'ai toujours aimé l'article 133 de la Constitution parce qu'il consacrait un statut particulier au Québec. Quand il s'agit des obligations, on accorde facilement le statut particulier; c'est lorsqu'il s'agit des droits que, historiquement, on a toujours eu de la difficulté à obtenir un statut constitutionnel qui est conforme à la réalité québécoise au sein du Canada.

Ceci étant dit, j'en arrive à ma question. D'abord, quand le ministère a-t-il été sensibilisé à l'existence de ce doute juridique? Cela fait quand même assez longtemps. Et pourquoi avoir attendu si longtemps avant d'agir?

M. Newman: Je suis au ministère depuis près de 20 ans. Il y a d'abord eu l'arrêt *Blaikie* en 1979. En 1981, il y avait déjà une codification, où il y avait la refonte des règlements.

Il y avait le rapport du comité sur les cinq règlements pris en 1969 juste avant l'adoption même de la Loi sur les langues officielles. Mais ces cinq règlements étaient déjà repris par la codification et on a eu beaucoup d'échanges de correspondance avec le comité à ce sujet.

Je vous donne un exemple. Cette affaire date de 1992, si ma mémoire est bonne. À Québec, on avait invoqué d'abord une proclamation qui a été publiée dans la *Gazette officielle du Canada* en français et en anglais, mais dont le décret autorisant la prise de

authorizing the proclamation — an Order in Council that was never published, but which they managed to find in the National Archives — had been passed in English only. That was in 1921. It dealt with a harbour in the Chicoutimi area.

So the validity of that proclamation had been challenged because the Order in Council was unilingual. That is the *Alcan* file. I do not want to go into all the details. At the time, they had attempted to establish a link between that issue and the decision made by the Supreme Court in the *Sinclair* case, a decision that you will undoubtedly recall. It was about the amalgamation of the towns of Rouyn and Noranda. There was a whole series of texts that were not necessarily legislative instruments. There were Orders in Council, but they were probably of an administrative nature. They were letters patent and notices. All these documents had been published in French only. The Court said that, when we look at the regime and the law in question, the net effect of all these instruments taken together, and not individually, was indeed a legislative effect.

The Supreme Court gave one year to the Quebec legislature to correct the situation. In all of the cases, the reference on linguistic rights in Manitoba, the *Saint-Clair* case, the *Bournier-Collier-Albert* case about the incorporation of unilingual documents in the back-to-work legislation, all these cases dealt with situations where, according to the Supreme Court, there was an attempt to contravene section 133. The court said that, for the sake of ensuring compliance with the principle of equality of access to both languages, it would not allow such a contravention, that it would be abusive and that the court would declare that these texts were of a legislative nature and would apply the letter of section 133. For the federal government, there was the Official Languages Act of 1969. Section 4 of that act provides that all texts, Orders in Council, proclamations that must be published in the *Canada Gazette* must be enacted in both official languages, and that goes back to 1969, well before the decision made by the Supreme Court. So the practice was already in place from 1969 on.

Were there loopholes? We do not know. We do not have any example, but it is possible. But the rule of law, from 1969, was that all published Orders in Council had to be enacted in both languages.

In 1982, the Charter of Rights reinforced what we already knew about section 133, which gave rise to a movement — Senator Beaudoin is well aware of that — for a new interpretation of the Official Languages Act and all of its aspects. That reform was undertaken. It took several years. It was under the Mulroney government. A new Official Languages Act was passed in 1988.

Section 7 of that legislation is in full compliance with the decisions made by the Supreme Court in the *Blaikie* case. It does not deal only with documents published in the *Canada Gazette*, but also all legislative instruments adopted by the Governor in Council and which must be approved by the government. We have good reasons to think that, since 1988, there should not have been any problems. The only examples that were put forward by

proclamation — un décret jamais publié mais qui a été déniché aux archives nationales — n'a été adopté qu'en anglais. C'était en 1921. Cela visait un port dans la région de Chicoutimi.

On avait donc attaqué la validité de la proclamation parce que le décret était unilingue. C'est le dossier *Alcan*. Je ne veux pas aller trop dans les menus détails. À l'époque on avait essayé d'assimiler ce dossier à l'arrêt *Sinclair* de la Cour suprême, dont vous vous souvenez très bien. Il s'agissait de la fusion des villes de Rouyn et de Noranda. Il y avait une série de textes qui n'étaient pas forcément des textes législatifs. Il y avait des décrets, mais probablement de nature administrative. Il y avait des lettres patentes et des avis. Ces documents ont été publiés uniquement en français. La Cour avait dit que, lorsqu'on regarde le régime en question et la loi en question, l'effet net de tous ces instruments pris dans leur ensemble, et non pas isolément, était un effet législatif.

La Cour suprême a donné un an à la législature du Québec pour corriger la situation. Dans toutes les causes, le renvoi sur les droits linguistique au Manitoba, l'affaire *Saint-Clair*, l'affaire *Bournier-Collier-Albert* sur l'incorporation des documents unilingues dans la Loi sur le retour au travail, toutes ces affaires touchaient des situations où, selon la Cour suprême, il y avait une tentative de contrevenir à l'article 133. La cour a dit, par souci de faire respecter le principe d'égalité d'accès aux deux langues, qu'elle ne permettrait pas ce genre de contravention, que ce serait un abus et qu'elle allait déclarer ces textes de nature législative et faire appliquer l'article 133 au texte. Pour le gouvernement fédéral, il y avait la Loi sur les langues officielles de 1969. L'article 4 de la loi prévoit que tous les textes, les décrets, les proclamations, qui doivent être publiés dans la *Gazette officielle du Canada* doivent être adoptés dans les deux langues, et ce, dès 1969, bien avant la décision de la Cour suprême. Déjà la pratique était entamée à partir de 1969.

Est-ce qu'il y avait des failles? On ne le sait pas. On n'a pas d'exemple, mais c'est possible. Mais la règle de droits, à partir de 1969, était qu'il fallait faire adopter tous les décrets publiés dans les deux langues.

En 1982, la Charte des droits a renforcé ce qu'on savait déjà à partir de l'article 133, qui avait une mouvance — le sénateur Beaudoin est au courant de cela — pour faire peau neuve avec la Loi sur les langues officielles, avec tous les aspects de la Loi sur les langues officielles. Cette réforme a été entamée. Cela a pris plusieurs années. C'était pendant l'époque du gouvernement Mulroney. Une nouvelle Loi sur les langues officielles a été adoptée en 1988.

L'article 7 de cette loi répond en tout point aux décisions de la Cour suprême dans l'affaire *Blaikie*. On ne vise pas uniquement des documents publiés dans la gazette officielle, mais les textes à caractère législatif adoptés par le gouverneur en conseil, et dont l'approbation du gouvernement est nécessaire, sont aussi visés. On a de bonnes raisons de croire que, depuis 1988, il ne devrait pas y avoir de problèmes. Les seuls exemples qui étaient mis de

the committee go back to 1969, if I remember well, even before the first Official Languages Act. As well, many valid arguments had been put forward to the effect that the 1978 consolidation had improved the vast majority of regulations, because all regulations dating back to before 1978 had been re-enacted.

We knew that there was a potential problem in the *Alcan* case. We had lodged an appeal in that case, except that the legislative context was changed and the Order in Council in question was repealed in any case. We are fully aware that the *Blaikie* decision must be adhered to. We do not have any example where the government has not ensured compliance with the principle of equality of languages in this regard.

[English]

The Chairman: Before we continue with more questions, let me point out that the minister is only here for a short time. I have other questioners on the list, so perhaps the staff could keep their answers a little shorter.

[Translation]

Senator Rivest: Are there any cases where a lawyer has argued that there was a doubt, and would this bill settle all submissions made by some lawyers? Do you know whether there are any cases that are pending?

Mr. Cauchon: The only case that we know about is the *Alcan* case that has just been raised.

Senator Rivest: No lawyer has tried to raise that doubt. The minister said in his remarks: "The Department of Justice was of the opinion that...", and the legal advice given by the Department of Justice is very valuable, but it is not the final word. There have been several cases where legal advice given by the Department of Justice had not been upheld by the courts in the legal history of this country.

Mr. Cauchon: Do you have any examples? I know very few of them.

Senator Rivest: That's because you are new to the department. Could we not consider making a reference to the Supreme Court about how to proceed in this matter, instead of having a bill like this one?

Mr. Newman: Usually — and this is rather rare — a reference is made when there is a legal issue which the government considers important enough to set aside the appellate role played by the Supreme Court, and to say it, wants the court's opinion on certain issues.

Every week the Minister of Justice receives requests for a reference on some bill or some issue. A reference means that you request a legal opinion from the Supreme Court rather than from Crown officers. It is always a possibility, but we did not consider it for this bill. We believe that our legal opinion or our advice on this bill are sound and no reference is necessary at this time.

l'avant par le comité datent, de mémoire, de 1969, avant même la première Loi sur les langues officielles. On avait aussi mis de l'avant beaucoup de bons arguments pour dire que la codification de 1978 avait bonifié la vaste majorité des règlements, parce qu'on avait adopté de nouveau les règlements qui dataient d'avant 1978.

On savait qu'il y avait un problème potentiel dans l'affaire *Alcan*. On avait porté l'affaire en appel, sauf que le régime législatif a changé et on a abrogé le décret en question de toute manière. On est conscient qu'il faut faire respecter l'affaire *Blaikie* et sa décision. On n'a pas d'exemples où le gouvernement n'a pas voulu faire respecter l'égalité des langues à cet égard.

[Traduction]

La présidente: Avant de passer à d'autres questions, j'aimerais signaler que le ministre ne peut rester avec nous longtemps. Il y a d'autres sénateurs qui veulent poser des questions, et je demanderais peut-être aux fonctionnaires d'écourter un peu leurs réponses.

[Français]

Le sénateur Rivest: Y a-t-il des causes où un avocat aurait plaidé le doute et que ce projet de loi réglerait les prétentions de certains avocats? Êtes-vous au courant s'il y a des causes pendantes devant les tribunaux?

M. Cauchon: Le seul dossier répertorié qu'on connaisse est le dossier de l'*Alcan* qui vient d'être soulevé.

Le sénateur Rivest: Il n'y a pas d'avocats qui ont exploité ce doute. Le ministre dans son allocution nous a dit: «le ministère de la Justice était d'avis que...», et l'avis du ministère de la Justice est une opinion très respectable, mais ce n'est pas une opinion définitive. Il y a plusieurs avis du ministère de la Justice qui n'ont pas été retenus par les tribunaux dans l'histoire juridique de ce pays.

M. Cauchon: Avez-vous des exemples. J'en connais peu.

Le sénateur Rivest: C'est parce que vous arrivez au ministère. Un renvoi ou un référé à la Cour suprême sur la manière de procéder ne peut-il pas être envisagé au lieu de faire un projet de loi comme celui-là?

M. Newman: Normalement, on procède avec un renvoi — et c'est assez rare — lorsqu'il y a une question juridique, que le gouvernement l'estime assez importante pour faire écarter le rôle d'appel que la Cour suprême joue normalement pour dire que nous voulons soumettre certaines questions.

Le ministre de la Justice est interpellé toutes les semaines pour un renvoi sur tel ou tel projet de loi ou telle ou telle question. Un renvoi est de demander un avis juridique de la Cour suprême plutôt que des Officiers de la Couronne. C'est toujours une possibilité. Ce n'est pas quelque chose que nous avons envisagé avec ce projet de loi. Nous croyons que notre avis juridique ou nos conseils par rapport à ce projet de loi sont justes et que ce n'est pas nécessaire à ce stade-ci.

Mr. Cauchon: The issue is interesting and relevant, but I do not think it is really consistent with the idea of a reference as we know it or as we used it so far. The issue of official languages is extremely important for Canada. This bill is a safety measure. In our opinion, nothing indicates that some regulations were left aside. Nevertheless, we welcome and understand the joint committee's opinion, and we decided to proceed with this bill as a safety measure.

[English]

Senator Fraser: Clause 4(2) says that the re-enacted instrument is retroactive; that is fine. Clause 4(3) says that, even if it is retroactive, a person is not guilty of an offence committed under the re-enacted instrument if the offence was committed before it was published in both official languages or reasonable steps were taken to inform the individual about it.

Why was it done that way? I do not believe that was the practice in Manitoba or Quebec when they had to re-enact things. They just said, "It is valid now; it has been valid all along. If you were guilty then, you are guilty now."

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: We need to understand the scope of clause 4 of the bill. There are texts that were not published because they were exempted for various reasons. We are proposing to give retroactive effect to what is known as "delegated legislation." There is a principle against the creation of retroactive offences. In fact, that principle is now enshrined in the Charter at paragraph (g) of section 11.

In order to protect this bill, to Charter-proof this bill, it is necessary in our view to exclude from future prosecution those offences to federal regulations that would have been so re-enacted from existence. In other words, only in those situations where the person had notice of the existence of the legislative instrument or where the offence took place after the re-enacted instrument was published do we feel that it would be legitimate for us to do so.

Senator Fraser: Would publication in one language have constituted reasonable steps to notify?

Mr. Tremblay: That would be an issue of law. It brings forward different considerations from language rights, in our view. If you consider the judgments of the Supreme Court that dealt with administration of justice in the past, the court drew a distinction between fundamental justice principles and language rights. Language rights means that you have a right to understand directly in your language when such a right is conferred on you. Fundamental justice principles only make it so that you understand in whatever language. It would have to be determined in a court of law; however, it is our position that such notice would likely be sufficient.

M. Cauchon: La question est intéressante et pertinente, mais je ne pense pas que cela cadre vraiment avec la notion de renvoi telle qu'on l'a connaît et qu'on l'a utilisé dans le passé. La question des langues officielles est une question drôlement importante pour le Canada. Le projet de loi est un cran de sûreté. On pense qu'il n'y a pas lieu de croire qu'il y aurait certaines réglementations qui auraient été laissées pour compte. Cependant, on reçoit bien les avis du comité mixte; on les comprend, et comme cran de sûreté, on a décidé d'aller de l'avant avec ce projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Le paragraphe 4(2) du projet de loi prévoit l'effet rétroactif des dispositions du texte réédité, ce qui est raisonnable. Par ailleurs, le paragraphe 4(3) indique que, malgré cet effet rétroactif, une personne ne peut être déclarée coupable d'une infraction commise en vertu du texte réédité si l'infraction a lieu avant la publication du texte réédité dans les deux langues officielles ou sans qu'on ait pris des mesures raisonnables pour porter le texte à la connaissance de cette personne.

Pourquoi a-t-on prévu cela? Je ne crois pas que le Manitoba et le Québec aient agi de cette façon quand ces provinces ont dû rééditer leurs lois. On a alors simplement dit que les lois étaient valides, qu'elles l'avaient toujours été. Si on était coupable avant, on l'est maintenant.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Il faut comprendre la portée de l'article 4 du projet de loi. Il y a des textes qui n'ont pas été publiés parce qu'ils étaient exemptés pour diverses raisons. Nous proposons d'accorder un effet rétroactif à ce qu'on appelle la «législation déléguée». Il y a un principe qui s'oppose à l'établissement rétroactif d'infractions. En fait, ce principe est désormais inscrit dans la Charte, à l'alinéa g) de l'article 11.

Pour protéger le projet de loi, pour qu'il ne puisse être contesté en vertu de la Charte, nous pensons qu'il est nécessaire d'exclure d'une accusation éventuelle les infractions aux règlements fédéraux ainsi réédités. Autrement dit, nous estimons qu'il est légitime pour nous de tenir compte seulement des cas où la personne est au courant de l'existence du texte législatif ou où l'infraction a eu lieu après la publication du texte réédité.

Le sénateur Fraser: La publication dans une langue aurait-elle constitué une mesure raisonnable pour porter le texte à la connaissance des gens?

M. Tremblay: Ce serait une question de droit. Cela soulève différentes considérations sur les droits linguistiques, à notre avis. Dans les jugements qu'elle a rendus sur l'administration de la justice, la Cour suprême a établi une distinction entre les principes de justice fondamentale et les droits linguistiques. Les droits linguistiques, quand ils existent, confèrent le droit de comprendre directement dans sa langue. Par ailleurs, les principes de justice fondamentale garantissent seulement le droit de comprendre dans n'importe quelle langue. Il faudrait que la question soit tranchée par un tribunal, mais nous pensons que ce serait un moyen suffisant de le porter à la connaissance des gens.

The Chairman: Honourable senators, the minister must leave in 10 minutes. Since his officials are willing to stay on, let us ask our questions of the minister, if we may, during the short time we have him here.

Senator Fraser: I have one more question, and I will leave it to the witnesses to decide whether it should be answered now or later. I understand what you just said. I guess we did not have the Charter when the Manitoba and Quebec cases were decided. Similarly, clause 4(5) states:

The re-enactment of a legislative instrument under subsection (1) is not subject to the same conditions, if any, that applied to the enactment of the legislative instrument it replaces.

I suspect this may be one for the officials to explain.

Mr. Tremblay: We have noted it and will come back to it after the minister has departed.

The Chairman: Since our time is so short, I will start with the committee members.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to come back to this issue of an offence which technically does not exist because it has not been published in both official languages, as is still required under section 133, pursuant to which the complainant establishes that the accused was indeed aware that a version — English or French — existed, and that the offence had to exist by reason of the retroactivity provision in Bill S-41.

In my opinion subsection (g) in section 11 prevents the retroactivity of an offence provision, even if it was established by regulations and not by an act. Minister, I can wait until I can discuss this issue with your assistant.

I would like to come back to the retroactivity of regulations under section 4. As far as section 3 is concerned, I understand you apply it to acts and regulations that were published in both official languages but that did not follow the entire enactment process that would have conferred the same authority on both versions. I am talking about regulations that were published in one language only and this is where section 4 becomes an important tool for you.

Mr. Cauchon: Are you also talking about regulations that were not published?

Senator Nolin: Yes. This is the reason why we have been talking at some length about the 1969 consolidation. There was also a consolidation in 1949, and in the proclamation order it was clearly stated that the Clerk of the Privy Council had to keep a register of every bilingual act and statutory instrument taken by the ministers.

La présidente: Honorables sénateurs, le ministre doit nous quitter dans dix minutes. Étant donné que ses collaborateurs sont prêts à rester, nous pourrions peut-être adresser nos questions au ministre d'ici à qu'il parte.

Le sénateur Fraser: J'ai une autre question à poser, et je laisserai aux témoins le soin de décider d'y répondre tout de suite ou plus tard. Je comprends ce que vous venez de nous dire. J'imagine que la Charte n'existait pas quand le tribunal s'est prononcé sur les causes du Manitoba et du Québec. De même, le paragraphe 4(5) du projet de loi dit:

Lorsque le gouverneur en conseil réédicte un texte législatif en application du paragraphe (1), il n'est pas lié par les conditions qui, le cas échéant, étaient applicables à l'édiction du texte législatif qu'il remplace.

J'imagine que ce sont les fonctionnaires qui vont me répondre.

M. Tremblay: Nous en prenons note et nous y reviendrons après le départ du ministre.

La présidente: Comme le temps est compté, je vais commencer par les membres du comité.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je reviens à cette question d'une infraction qui, techniquement, n'existe pas parce qu'elle n'a pas été publiée dans les deux langues officielles, comme l'exige encore l'article 133 en vertu duquel le prévenant établit qu'il est à la connaissance de l'accusé qu'une version — anglaise ou française — était connue de l'accusé et, pour cette raison, l'infraction devrait exister à cause de la rétroactivité du projet de loi S-41.

Selon moi, le paragraphe g) de l'article 11 empêche la rétroactivité d'une infraction, même si elle est établie par un règlement plutôt que par une loi. Sur cette question, monsieur le ministre, je peux attendre d'avoir une discussion avec votre adjoint.

J'aimerais revenir sur la question de la rétroactivité des règlements en vertu de l'article 4. Pour ce qui est de l'article 3, on comprend que vous l'utilisez pour les lois ou les règlements qui ont été publiés dans les deux langues officielles mais qui n'ont pas suivi tout le processus d'adoption faisant en sorte que les deux textes auraient le même caractère légal. Je parle des règlements qui ont été publiés dans une seule langue et c'est là que l'article 4 devient pour vous un outil important.

M. Cauchon: Vous voulez aussi parler des règlements qui n'ont pas été publiés?

Le sénateur Nolin: Oui. C'est la raison pour laquelle on parle depuis tantôt de la codification de 1969. Il y a eu celle de 1949 aussi où, dans le décret qui a donné naissance à cette codification, il était clairement mentionné que le greffier du Conseil privé devait tenir un registre des versions bilingues de tous les actes et documents réglementaires qui devaient être pris par les différents ministres.

What happened between 1949 and 1978? You probably have versions in the other official language if the statutory instrument was passed in one language only. I think it is a matter of political will.

Mr. Cauchon: You would like to know whether we have a register with which a follow up of the regulations can be done?

Senator Nolin: Yes.

Mr. Cauchon: The department says we do not. Senator Beaudoin asked earlier whether you knew how many regulations could be affected by the bill before us today. We do not know that number.

Senator Nolin: You mentioned the precedent of Quebec. This precedent is relevant on the one hand, but not on the other, inasmuch as it explains a process. But the problem was limited in time; in other words, we knew when the problem had begun and when it ended.

We knew what legislation was enacted, from start to finish. It was almost secondary that the list of bills was not appended to the legislation. Today, we want to help you, but we don't know all the laws involved. Of course, we would not want the income tax regulations to be declared invalid tomorrow morning.

Please understand our problem. The tool you have developed is retroactive. We are questioning it because of its broad application. I am wondering whether it would be possible to restrict its application.

Mr. Cauchon: I understand your question. I think we can amend the bill so as to address those concerns and include a time limit.

Senator Nolin: I was going to suggest a limit because this cannot be a blank cheque which would automatically redress every mistake made in the past.

Mr. Cauchon: We could, for instance, refer to instruments enacted before section 7 of the Official Languages Act was passed on September 15, 1998. There are two possible amendments which we cannot table today, but which I will nevertheless explain to you. I think it would be a good idea to go back to the enactment of section 7 of the Official Languages Act.

Senator Nolin: Your archives contain registers, but the issue is whether the registers are complete.

Mr. Cauchon: That's a valid question.

Senator Joyal: I would like to draw your attention to another detail. As Senator Nolin mentioned, the Loi du Québec is extremely specific because section 1 of the act mentions the acts numbered 420 to 431, which were tabled with the Secretary of the National Assembly. It is easy to trace those bills.

Section 2, for its part, refers to regulations which were published in the *Gazette officielle du Québec*. So you can see the scope of the legislative baggage involved. As for the problem for which we are trying to find a solution, there nevertheless remains

Que s'est-il passé entre 1949 et 1978? Vous devez certainement avoir des copies dans l'autre langue officielle si le texte réglementaire a été uniquement adopté dans une langue. Je crois que c'est une question de volonté politique.

M. Cauchon: Vous voulez savoir s'il existe un registre qui nous a permis de faire un suivi de la réglementation?

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Cauchon: Le ministère me dit que non. Tout à l'heure, le sénateur Beaudoin posait la question à savoir si oui ou non on connaissait le nombre de réglementations qui pouvaient être affectées par le projet de loi devant nous aujourd'hui. On ignore ce nombre.

Le sénateur Nolin: Vous utilisez le précédent du Québec. Le précédent du Québec est bon d'un côté mais pas de l'autre, en ce sens qu'il explique une méthode. Mais le problème du temps, il était circonscrit, c'est-à-dire qu'on savait quand le problème a commencé et quand il a pris fin.

Les lois qui ont été adoptées du début à la fin, on les connaissait. Il était presque secondaire de ne pas annexer à la loi la liste des projets de loi. Aujourd'hui, on veut vous aider mais on est dans le néant. Évidemment, on ne voudrait pas se retrouver demain matin avec le règlement de l'impôt déclaré invalide.

Comprenez notre problème. L'outil que vous donnez est rétroactif. On le questionne parce qu'il est très large. Je me demande s'il y aurait moyen de le circoncrire adéquatement.

M. Cauchon: Je comprends votre question. Il y a moyen de formuler une modification qui apporterait un maximum d'assurance et qui imposerait une limite dans le temps.

Le sénateur Nolin: J'allais vous suggérer une limite parce qu'il ne faut pas que cela soit une sorte de chèque en blanc qui réparerait éternellement ce qui a été fait par erreur dans le passé.

M. Cauchon: On pourrait, par exemple, parler des textes édictés avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles le 15 septembre 1988. Il y a deux possibilités d'amendement qu'on ne peut pas déposer aujourd'hui, mais que je vais quand même porter à votre connaissance. Je pense qu'il serait bon de reculer à l'entrée en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles.

Le sénateur Nolin: Vous avez dans vos archives des registres, mais la question est de savoir si ces registres sont complets.

M. Cauchon: La question est valable.

Le sénateur Joyal: J'aimerais porter à votre attention une précision additionnelle. Comme l'a mentionné le sénateur Nolin, la Loi du Québec est une loi extrêmement précise parce que l'article 1 de cette loi mentionne les lois numéros 420 à 431 qui ont été déposées chez le secrétaire de l'Assemblée nationale. Il est facile de retracer ces lois.

L'article 2, quant à lui, fait référence aux règlements qui ont été publiés dans la *Gazette officielle du Québec*. On voit très bien l'étendue du bagage législatif en question. Quant au problème pour lequel on tente de trouver une solution, il existe quand même

an important distinction compared with the Quebec legislation. You yourself, Mr. Minister, mentioned this in your speech on page 4.

I will read it in English.

[English]

In addition, the Bill confers regulation-making powers on the Governor in Council to retroactively re-enact, in both official languages, legislative instruments that were enacted in one official language and published in that language only or not published at all.

[Translation]

But that is very different. The notion of a bill's publication is introduced. The publication of a bill is an essential element of the principle whereby ignorance of the law is no excuse. No one can ignore the law because it is made public. If a piece of legislation is only published in one language, people can read it, but if it is not published at all, no one can know about it.

The Quebec legislation did not deal with this aspect at all. As I read it, the Quebec legislation clearly recognizes that we are dealing with legislation published in one language only.

Mr. Cauchon: But we are not dealing with legislation or laws in this case. Section 1 of the Quebec legislation deals with legislation, which is not our case. As for the parallel you draw with our legislation, what you are basically referring to also existed in Quebec, since it is provided for under section 3.

Senator Joyal: Yes, but they were not published in the official gazette. They were passed but not published. This is where it becomes tricky for a retroactive bill, which is supposed to be made available to citizens through publication — because publication is the main element — is not included in the legal aspect of the process. I am sure you clearly see the distinction. We have to find a legal solution to this problem. I am ready to support the proposal put forward by the department. We are trying to see how it fits in, legally and consistently, within Canada's legal system in light of rulings made by the courts.

Mr. Cauchon: This has more to do with how regulatory instruments are interpreted than with official languages.

Senator Joyal: The question here is whether this touches on the language issue. It concerns the publication aspect of things.

Senator Nolin: The question of whether the requirement exists or not?

Senator Joyal: Exactly.

Senator Beaudoin: Publication is covered in section 133, is that correct?

Senator Joyal: Correct. I am not trying to complicate the issue. We are merely seeking assurances that the no one will raise the issue. You mention this yourself in your comments.

une nuance importante par rapport à la loi du Québec. Vous-même, monsieur le ministre, l'avez mentionné dans votre discours à la page 4.

Je vais le lire à partir du texte anglais.

[Traduction]

Le projet de loi confère en outre au gouverneur en conseil le pouvoir réglementaire de réédicter rétroactivement dans les deux langues officielles les textes législatifs qui n'ont été édictés que dans une langue officielle et qui soit n'ont été publiés que dans cette langue, soit n'ont pas été publiés.

[Français]

Là, c'est très différent. On fait entrer l'élément de publicité de la loi. La publication de la loi est un élément essentiel du principe que nul n'est censé ignorer la loi. Nul n'est censé ignorer la loi parce qu'elle est publique. Si elle est publiée seulement dans une langue, quelqu'un peut la lire, mais si elle n'est pas publiée du tout, personne ne peut en avoir connaissance.

La loi du Québec ne traitait pas du tout de cet aspect. La loi du Québec comme je la lis, voit très bien qu'il s'agit des lois publiées dans une seule langue.

M. Cauchon: On ne touche pas aux lois ou aux législations ici. L'article 1 de la loi du Québec porte sur les législations, ce qui n'est pas notre cas. Pour ce qui est du parallèle que vous faites avec notre législation, essentiellement, ce à quoi vous faites référence existait également au niveau du Québec, puisque c'est prévu à l'article 3.

Le sénateur Joyal: Oui, mais ils n'avaient pas été publiés dans la gazette officielle. Ils avaient été adoptés mais pas publiés. C'est là l'élément le plus difficile d'une loi rétroactive où la disposition qui est censée être accessible normalement aux citoyens par la publication — parce que la publication est l'élément essentiel — ne fait pas partie de la légalité du processus. Vous comprenez très bien la différence, j'en suis convaincu. Il faut essayer de trouver une façon de régler ce problème juridiquement. Je suis prêt à accepter la proposition que le ministère met de l'avant. On essaie de la comprendre d'une façon légale et cohérente dans le système juridique du Canada en vertu de l'interprétation que les tribunaux en ont donné.

M. Cauchon: Vous soulevez une question d'interprétation de textes réglementaires plus qu'une question de langues officielles.

Le sénateur Joyal: Il faut vraiment se demander si ce qu'on fait déborde de la question des langues. On touche au fait de la publication.

Le sénateur Nolin: Existe-t-elle ou non?

Le sénateur Joyal: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: La publication, c'est à l'article 133?

Le sénateur Joyal: Absolument. Je n'essaie pas de compliquer la sauce. On veut s'assurer que quelqu'un ne soulèvera pas cela. Vous le dites vous-même dans vos propos.

Mr. Cauchon: We will verify that.

Senator Joyal: It is important that you do so before the next meeting.

[English]

The Chairman: Following this through — I want to make sure I understand it — are some instruments exempt from publication?

Mr. Tremblay: Yes.

[Translation]

The Statutory Instruments acts exempts certain instruments from publication requirements.

[English]

The Statutory Instruments Act exempts from publication requirements texts that have to do with national defence, security interests, intergovernmental affairs, et cetera. Again, it is not an issue of official languages. It is an issue of publicity of rights. The bill that is before the committee today would solve the issue in exactly the same way as the Quebec legislation did with respect to unpublished regulations in that regard.

With respect for Senator Joyal, he is in error when he states that the Quebec legislation did not deal with unpublished regulations. They did in exactly the same way we propose to deal with them.

[Translation]

Senator Prud'homme: Mr. Minister, I wish you the best of luck in the by-elections, as they will be your first as the Minister responsible for Quebec.

You note in your submission that section 133 of the Constitution Act requires federal legislation to be printed and published in both languages. You stated clearly that pursuant to the provisions of the Constitution Act, 1867, the acts of the Parliament of Canada and of the legislature of Quebec must be published in both English and French.

I am delighted that senators Fraser, Angus and Lynch-Staunton have more rights than do senators Gauthier, LaPierre and Poulin in Ontario. Section 133 is binding only on Quebec. My question may be somewhat unrelated, but can Quebec proceed to amend the Constitution directly, with the Government of Canada, as we have seen, or must it proceed by way of a general constitutional amendment? For the past 35 years, I have asking that all provinces be treated equally, but as everyone knows, Quebec is always treated differently and given special consideration, which no doubt pleases some of my colleagues.

Mr. Newman: If you are asking whether section 133 can be amended by way of an amendment under section 43 of the Constitution Act, the answer is yes. The general consensus among legal experts is that an amendment of this nature is possible, but to date, none has been enacted.

Senator Prud'homme: That will happen.

M. Cauchon: On va le vérifier.

Le sénateur Joyal: Il serait important de le vérifier avant la prochaine réunion.

[Traduction]

La présidente: À ce sujet — je veux m'assurer de bien comprendre — il y a des textes exemptés de publication?

M. Tremblay: Oui.

[Français]

La loi sur les textes réglementaires exempte les textes de publications.

[Traduction]

La Loi sur les textes réglementaires soustrait à l'obligation de publication les textes qui ont trait à la défense nationale, à la sécurité, aux affaires intergouvernementales et le reste. Encore une fois, ce n'est pas une question de langues officielles, mais d'information des droits. Le projet de loi que le comité examine aujourd'hui réglerait le problème exactement comme l'a fait la loi du Québec dans le cas des règlements non publiés.

Le sénateur Joyal se trompe quand il dit que la loi du Québec ne traitait pas des règlements non publiés. Le Québec a fait exactement ce que nous proposons de faire à ce sujet.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le ministre, je vous souhaite bonne chance dans les élections complémentaires puisqu'elles seront vos premières en tant que leader du Québec.

Dans votre texte, il est écrit que l'article 133 de la Loi constitutionnelle exige que la législation fédérale soit imprimée et publiée dans les deux langues. Vous avez clairement dit que la loi Constitutionnelle de 1867 exige expressément que les lois du Parlement du Canada et de la législature de Québec soient publiées en anglais et en français.

Je suis très heureux que les sénateurs Fraser, Angus et Lynch-Staunton aient plus de droits que les sénateurs Gauthier, LaPierre et Poulin en Ontario. Seul le Québec est tenu obligatoirement à l'article 133. Ma question n'est peut-être pas directement liée au texte, mais le Québec peut-il faire un amendement constitutionnel directement, avec le gouvernement du Canada, comme on l'a fait, ou si cela doit se faire par un amendement constitutionnel général? Cela fait 35 ans que je demande que chaque province soit traitée sur un pied d'égalité, mais on sait que le Québec est toujours à part et qu'il a toujours des obligations supplémentaires, ce qui fait bien sourire certains collègues.

M. Newman: Si votre question est à savoir si on peut modifier l'article 133 par le biais d'une modification en vertu de l'article 43 de la Loi constitutionnelle, la réponse est oui. C'est l'avis commun des juristes qu'une telle modification puisse se faire, mais il n'y a pas de modification en vue à l'heure actuelle.

Le sénateur Prud'homme: Il y en aura.

Senator Beaudoin: I am not at all certain that this will come to pass. The *Blaikie* ruling stated quite the opposite. The requirements set out in section 133 cannot be changed because they are entrenched in the Constitution.

Mr. Newman: You are absolutely right in so far as section 45 is concerned because this is not part of a province's own constitution. So said the court in *Blaikie*. I understood the question as being tied to section 43 and to a bilateral procedure requiring the approval of the Senate, the House of Commons and the Quebec National Assembly. Can section 133 be amended through section 43, as was the case when section 93 was amended in the case of Quebec? To my knowledge, no legal expert, except for one person who has since decided otherwise, has ever said that a legislature could not proceed bilaterally.

Senator Rivest: That happened in the case of New Brunswick.

Mr. Newman: Yes, in the matter of language rights for the province.

Senator Beaudoin: Quebec and Manitoba tried to do the same thing and the Supreme Court said they could not.

Senator Rivest: The consent of the Senate and House of Commons is required.

Senator Beaudoin: Yes, but this does not fall within the purview of section 43.

[English]

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. You have stayed beyond your time. I would ask the officials to stay for a few minutes, please.

Senators may be interested in this. I am reading here from the Statutory Instruments Regulations. There is a most extraordinary list of things that are exempt from examination, publication. It certainly covers more than CSIS matters. The list includes notices served or sent by the Minister of Labour under subsection such and such of the Canada Labour Code; there is something about the Wheat Board; there is something about orders made by the Energy Supplies Allocation Board. The list goes on. We will get a copy of this list to members of the committee.

Are there further questions?

Senator Fraser: I was on talking about proposed section 4(5). First, I do not understand it; second, I do not understand why it is in the bill.

Mr. Tremblay: We must understand that we are dealing in the hypothetical. The texts may date back to the 1860s. It is likely that the regulatory authorities no longer exist.

Senator Fraser: That is proposed subsection (4).

Mr. Tremblay: Proposed subsection (4) has to do with the authorities; proposed subsection (5) has to do with the conditions that may have changed and can no longer be complied with.

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas certain de cela du tout. L'arrêt *Blaikie* a dit le contraire. On ne peut pas changer les obligations de l'article 133 quand elles sont enchâssées dans la Constitution.

M. Newman: Vous avez absolument raison par rapport à l'article 45 parce que cela ne fait pas partie de la Constitution interne de la province. C'est ce qui est dit dans l'arrêt *Blaikie*. La façon dont j'ai compris la question c'est en vertu de l'article 43, la procédure bilatérale avec l'approbation du Sénat, la Chambre des communes et l'Assemblée nationale du Québec. Est-ce qu'on peut modifier l'article 133 par le biais de l'article 43 comme on avait modifier l'article 93 pour le Québec? Je n'ai pas vu de juristes sauf un, qui s'est ravisé depuis, qui n'a jamais dit qu'on ne pouvait pas procéder de façon bilatérale.

Le sénateur Rivest: On l'a fait pour le Nouveau-Brunswick.

M. Newman: Oui, pour ajouter des droits linguistiques pour le Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que le Québec et le Manitoba ont essayé de faire et la Cour suprême a dit: «vous ne pouvez pas.»

Le sénateur Rivest: Cela prend le consentement du Sénat et de la Chambre des communes.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais cela ne tombe pas sous l'article 43.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup, monsieur le ministre. Vous êtes resté plus longtemps que prévu. Je demanderais aux fonctionnaires de bien vouloir rester encore quelques minutes.

J'ai une information qui peut intéresser les sénateurs. Dans le Règlement sur les textes réglementaires, il y a une liste impressionnante de documents qui sont soustraits à l'obligation d'examen ou de publication. Il n'y a pas seulement les questions concernant le SCRS. On énumère aussi les avis envoyés par le ministre du Travail en vertu de telle et telle disposition du Code canadien du travail; il y est question de la Commission canadienne du blé, des décrets pris par l'Office de réparation des approvisionnements d'énergie, et l'énumération continue. Nous allons remettre copie de cette liste aux membres du comité.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Fraser: Je voulais parler du paragraphe 4(5) du projet de loi. Premièrement, je ne le comprends pas et, deuxièmement, je ne comprends pas pourquoi il figure dans le projet de loi.

M. Tremblay: Il faut comprendre que nous avons affaire à des questions hypothétiques. Les textes peuvent remonter aux années 1860. Il est probable que les pouvoirs de réglementation n'existent plus.

Le sénateur Fraser: Vous parlez du paragraphe (4).

M. Tremblay: Le paragraphe (4) du projet de loi traite des pouvoirs et le paragraphe (5) des conditions qui peuvent avoir changé et qui peuvent ne plus s'appliquer.

Senator Fraser: Could you give a hypothetical example?

Mr. Tremblay: It would be impossible or impracticable to comply with the requirements. It would be impossible because the body no longer exists. In terms of being impracticable, let's take a possibility of a condition that consultations should take place. Why would we undertake consultations when these texts will have to, by virtue of the way this bill is drafted, undergo absolutely no change? Consultation would be futile.

If you have a text in one official language only that was not published, there is absolutely no scope for discretion, no scope for changing that original text. It must stay exactly the same. It may be necessary to have a translation produced of that text, and that translation might be subject to some debate before the committee. However, the original text will have to stay exactly the same.

Therefore, we say that it is impossible or impracticable to undergo the conditions that were originally applicable to a regulatory text. It may be impossible because the body may no longer exist or because the conditions would serve no ultimate purpose.

Senator Fraser: I am sorry to belabour this. Why would you not have actually said that here? As you know, I am not a lawyer; however, as I read this, the conditions could be all kinds of reasonable conditions, along with your impracticable and impossible family of conditions.

Mr. Tremblay: With respect, all conditions would give rise to the same considerations. These texts underwent the then applicable conditions to their enactment or adoption way back when. There is no issue of having them go through all the hoops again because that would serve no purpose.

The purposes served by the conditions set forth in the Statutory Instruments Act, for example, may have been different or nonexistent at the time. We are not proposing to have all these texts undergo new sets of requirements because some of these texts also no longer exist. We are reviving a legal situation that has existed in respect to them way back. We assume that for some purposes it will be useful that they continue to have effect, as they do. We also will have situations where a purportedly invalid regulation enacted, for example, in the 1920s and then repealed in the 1940s will also be revived and killed again.

We are giving validity. We are ensuring the validity of everything that was taken pursuant to those regulations. However, it would serve no particular purpose — in fact, it would create chaos in some situations — for us to take the 1920 regulation and make it go through the 2002 requirements or conditions in order to clear up a situation that is not relevant to that text.

Clause 4(5) is there for greater certainty, to ensure that we have provided for the powers in order that no one can come forward and say, "There is some other technical problem that you have created." Quebec certainly has done something that resembles this

Le sénateur Fraser: Pouvez-vous nous donner un exemple hypothétique?

M. Tremblay: Il serait impossible de respecter les exigences. Ce serait impossible parce que l'autorité qui a édicté le texte n'existe plus. Pour montrer que c'est impossible, imaginons qu'on exige que des consultations aient lieu. Pourquoi tenir des consultations si les textes, d'après ce que prévoit le projet de loi actuellement, ne subiront absolument aucun changement? Il serait inutile de consulter.

Si un texte rédigé dans une seule langue officielle n'a pas été publié, il n'y a absolument aucun pouvoir de décision possible, aucune possibilité de changer le texte original. Le texte doit rester identique. Il peut être nécessaire de le traduire, et la traduction pourrait être discutée par votre comité, mais le texte original devra rester exactement le même.

Par conséquent, nous disons qu'il est impossible de reproduire les conditions qui s'appliquaient à l'origine au texte réglementaire. Cela peut être impossible parce que l'autorité réglementante n'existe peut-être plus ou parce qu'il ne servirait à rien de se plier aux conditions.

Le sénateur Fraser: Je m'excuse d'insister. Pourquoi ne pas l'avoir dit dans le projet de loi? Comme vous le savez, je ne suis pas avocate mais, d'après mon interprétation, il pourrait s'agir de toutes sortes de conditions raisonnables en plus des conditions impossibles dont vous parlez.

M. Tremblay: J'aimerais dire que toutes les conditions vont donner lieu aux mêmes considérations. Ces textes ont respecté les conditions applicables à leur adoption à l'époque. Il n'y a pas lieu de refaire tout le même processus parce que ce serait inutile.

Les objectifs visés par les conditions énoncées dans la Loi sur les textes réglementaires, par exemple, étaient peut-être différents ou inexistants à l'époque. Nous ne proposons pas de soumettre tous ces textes à de nouvelles séries d'exigences parce que certains d'entre eux ne sont plus en vigueur. Nous rétablissons un contexte juridique qui existait à l'époque. Nous présumons que, pour certaines raisons, il sera utile qu'ils continuent de s'appliquer. Il y aura aussi des cas où un règlement soi-disant invalide adopté, par exemple, dans les années 20 et abrogé dans les années 40 sera aussi rétabli pour être annulé de nouveau.

Nous validons les textes. Nous assurons la validité de tout ce qui a été adopté conformément aux règlements. Cependant, il serait inutile — et cela pourrait même créer de la confusion dans certains cas — d'assujettir un règlement de 1920 aux exigences ou aux conditions de 2002 pour régler une situation qui n'a aucun rapport avec le texte en question.

Le paragraphe 4(5) du projet de loi veut assurer, pour plus de certitude, que personne ne pourra nous dire que nous avons créé un problème d'ordre technique. Le Québec a certes fait quelque chose du genre avec sa loi, mais pas avec autant de rigueur et de

in their act, but not quite with the same rigour and attention to detail that our drafters have shown. The idea is to ensure that there are no technical arguments that may arise to put a glitch into the for certainty measures we would otherwise be taking.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to focus on clause 4(3)(b) respecting the creation of retroactive offences, that is where an instrument had been deemed to be invalid because it was not published in both official languages. A person may be charged retroactively if it can be proven that the substance of the legislative offence had been brought to the notice of the person who committed the offence.

Mr. Tremblay: Creating retroactive offences would call into question section 11(g) of the Charter. It should be noted that not all legislative instruments result in the creation of offences. A wide array of instruments are exempted. In these instances, the proposed corrective action aims to ensure that the time-honoured rule of law is upheld. Moreover, the Supreme Court held, in the reference on language rights, that the rule of law requires the creation and maintenance of an actual order of positive laws which preserves and embodies the more general principle of normative order and that chaos and anarchy would ensue if legal rights, obligations and other effects arising from these legislative enactments were open to challenge.

Senator Beaudoin: Moreover, that is why Senator Beaudoin is so enamored of this reference.

Mr. Tremblay: Exactly. Clause 4 raises a host of issues that transcend your question. Specifically, you ask the following: could charging a person for a retroactive offence create problems? First of all, we have restricted the possibility of this occurring by proposing what we in fact have proposed in this bill. Therefore, a number of *sine qua non* conditions will exist whereby no person will be prosecuted. I draw your attention to the fact that these conditions are the same as those set out in the Statutory Instruments Act and listed in the Regulations Act since 1950, or at the very least in similar versions of this act. This is a long-standing rule of law, the validity of which has never been called into question in other instruments. We are merely applying the same restrictions that have been applied over the years in other legislative instruments.

If ever this was challenged in court, that is if ever charges were brought in a case where the conditions set out in subsections (a) and (b) had been met, and the matter of the constitutional validity of this charge was raised by the person being charged, and we were to argue that this provision is consistent with the Charter, and it was not, then this would be considered a reasonable limit under section 1.

Senator Nolin: Further to the minister's testimony, eventually we will hear about possible amendments to restrict clause 4.

souci du détail que nos rédacteurs législatifs. On veut s'assurer qu'aucun argument d'ordre technique ne peut venir nuire aux mesures de précaution que nous prendrions autrement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je voudrais revenir à l'alinéa b) du paragraphe (3) de l'article 4 en ce qui a trait à une infraction qui a un effet rétroactif, une infraction qui n'existait pas parce qu'elle n'avait pas été valablement publiée dans les deux langues officielles. On fait «rétroagir» en prouvant que l'infraction dans l'autre langue officielle avait été portée à la connaissance de l'accusé.

M. Tremblay: Ce que la rétroactivité des infractions mettrait en cause serait l'article g) de la Charte. Il est important de noter que ce ne sont pas tous les textes de nature législative qui créent des infractions. Il y a une vaste gamme de textes qui ne créent pas d'infraction et pour lesquels le correctif qu'on propose est tout aussi important, c'est-à-dire qu'il vise à s'assurer que le régime de fait et de droit qui existait dans le temps soit préservé. La Cour suprême a d'ailleurs dit, dans le renvoi sur les droits linguistiques, que la primauté du droit exige la création et le maintien d'un ordre réel de droit positif, qui préserve et incorpore le principe plus général de l'ordre normatif, que la primauté du droit est contraire au chaos et à l'anarchie qui résulterait des contestations devant les tribunaux des droits, des obligations et des autres effets juridiques découlant des textes législatifs en cause.

Le sénateur Nolin: C'est d'ailleurs pour cela que le sénateur Beaudoin trouvait cette décision très belle.

M. Tremblay: Tout à fait. Il y a toutes sortes de choses à l'article 4 qui sont tout à fait d'un ordre autre que ce que vous visez par votre question. Votre question, de façon plus pointue, est: est-ce que le fait d'engager des poursuites pour une infraction qui serait créée rétroactivement pourrait causer un problème? On a d'abord beaucoup restreint la possibilité que cette situation soit soulevée en proposant de légiférer comme on l'a fait. Il y a donc des conditions *sine qua non* au-delà desquelles il n'y aurait pas de poursuites engagées. Je porte à votre attention le fait que ces conditions sont les mêmes que celles prévues par la Loi sur les textes réglementaires et qui étaient prévues par la Loi sur les règlements depuis 1950, à tout le moins dans des versions semblables. C'est une règle de droit qui est de longue tradition et dont la validité n'a jamais été mise en cause dans ces autres textes. On ne fait qu'utiliser la même limite que celle utilisée depuis maintes années dans d'autres textes législatifs.

Si jamais cette question était soulevée devant les tribunaux, c'est-à-dire qu'on engageait une poursuite où on avait rencontré les conditions des alinéas a) et b), que la question de la validité constitutionnelle de cette poursuite était soulevée par le poursuivi, que nous argumenterions que cette disposition est tout à fait conforme à la Charte et que si elle n'était pas conforme, il s'agirait d'une limite raisonnable en vertu de l'article premier.

Le sénateur Nolin: Suite au témoignage du ministre, on va éventuellement entendre parler d'amendements possibles pour circonscrire l'article 4.

The year 1969 was mentioned because it marks the anniversary of the birth of the Official Languages Act. I have a specific question for you. Do the 1949 and 1978 Consolidations represent an improvement over what was in place beforehand?

Mr. Tremblay: If our law clerks would care to add something further, by all means, I invite them to do so. To my knowledge, the Governor in Council ordered the 1949 and 1947 consolidations. Unlike the 1978 consolidation, they did not come about as a result of the enactment of the Statute Revision Act. Canada's statutory orders were consolidated in 1890. Starting in 1867, these orders, with some exceptions, were published in the *Canada Gazette*. A consolidation was done in 1890. Instruments of a legislative nature, as we know them today, were reproduced in both languages. To my knowledge, there was no legislative basis for this action. The consolidation was done for some other reason.

According to the foreword in the 1947 and 1949 consolidations, the decision to systematically publish statutory orders and instruments of a general nature is a relatively recent initiative, one that dates back to the early 1940s with the publication of orders respecting the war. Publication continued during the war years until the end of 1946. The 1947 consolidation of statutory orders and regulations provided for the publication of these instruments in the *Canada Gazette*. The same was true of the 1949 consolidation which also provided for publication. Therefore, for the purposes of the matter at hand, these various means are not a substitute for re-enactment.

Senator Nolin: If an instrument contained an error when consolidation occurred, that error is not affected?

Mr. Tremblay: No legislative authority could rectify the situation. In our opinion, this is not the case with the 1978 consolidation.

Senator Nolin: In 1993, someone from your department wrote to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations — I could produce a copy of the letter — regarding the famous Public Lands Mineral Regulations. The letter said that during a meeting between Justice Department officials and members of the joint committee, never was there any hint that regulations deemed invalid prior to consolidation could suddenly become valid after consolidation had taken place.

Was this letter referring to the 1978 consolidation or to a previous consolidation?

Mr. Tremblay: I cannot speak for other drafters and what they had in mind. To my knowledge, this argument was made in response to certain questions from members of the Joint Committee about the 1978 consolidation. The Justice Department maintained that the 1978 consolidation rectified the situation, but not *ab initio*. A number of acts were adopted at the time, much as legislation would be adopted, and these were given effect, as were earlier regulations the validity of which had never been challenged by the courts. This brings us back to the notion to which Senator Beaudoin was alluding, namely that laws are

L'année 1969 a été évoquée à cause de l'anniversaire de naissance de la Loi sur les langues officielles. J'ai une question précise. Les codifications de 1949 et de 1978 ont-elles une valeur quant à la bonification de ce qui aurait pu être mal fait avant?

M. Tremblay: Si nos légistes peuvent compléter ma réponse, je les inviterais à le faire. À ma connaissance, les codifications de 1949 et celles de 1947 ont été faites sur instruction du gouverneur en conseil. Elles ne sont pas, comme la codification de 1978, l'effet de l'application de la Loi sur la révision des lois. Il y a eu une refonte des ordres en conseil du Canada en 1890. On commence en 1867 avec une publication dans la *Gazette du Canada*, mais pas toujours. En 1890, il y a une refonte. On reprend des textes de nature législative — tels qu'on les connaît aujourd'hui — dans les deux langues. À ma connaissance, il n'y avait pas de fondement législatif pour cela. C'est une refonte qui a une quelconque valeur.

En 1947 et en 1949, dans les décrets, ordonnances et règlements statutaires, on nous dit dans l'avant-propos que la publication systématique des décrets et ordonnances statutaires dont l'effet ou la portée est d'ordre général, constitue une initiative d'origine plutôt récente, qu'elle remonte au début de 1940 avec la publication des décrets se rapportant à la poursuite de la guerre, publication qui s'est continuée pendant les années de guerre jusqu'à la fin de l'année 1946. Le décret de 1947 — donc cela s'est fait en vertu d'un décret — concernant les décrets, ordonnances et règlements, prévoyait la publication dans la *Gazette du Canada*. On a fait la même chose en 1947 et en 1949. Il est question de publication. Donc, pour les fins qui nous occupent aujourd'hui, ces divers moyens ne remplacent pas l'édition.

Le sénateur Nolin: Si un texte était entaché au moment de la codification, cette dernière ne touche pas l'erreur?

M. Tremblay: Il n'y avait pas d'autorité législative qui pouvait le corriger. C'est différent en ce qui a trait à la codification de 1978, à notre avis.

Le sénateur Nolin: Quelqu'un de votre ministère, en 1993, a écrit au Comité mixte d'examen de la réglementation pour dire — je pourrais vous donner une copie de cette lettre — au sujet du fameux règlement sur les minéraux des terres publiques qu'ils n'ont jamais laissé entendre, pendant cette réunion — on fait allusion à une réunion avec les représentants du ministère de la Justice et du comité mixte —, qu'un règlement jugé invalide avant les codifications pourrait être mis en vigueur par une codification.

Est-ce que cette lettre faisait allusion à la codification de 1978 ou celle de 1978 correspondant à une série de règles et aux codifications antérieures à d'autres règles?

M. Tremblay: Je ne peux pas parler de l'intention des autres rédacteurs. À ma connaissance, cet argument était en réponse à certaines questions du Comité mixte d'examen de la réglementation et traitait de la codification de 1978. À cet égard, le ministère de la Justice continue de dire que la codification de 1978 a eu l'effet de corriger, mais pas de corriger jusqu'au point de départ, *ab initio*. On a adopté des actes à ce moment-là. En 1978, on a adopté, comme on adopte une loi, des actes, on leur a donné vigueur en respectant les conditions qui s'y rattachaient et on a donné effet à des actes

presumed to be valid. Pursuant to section 13(2) of the 1978 legislation, regulations come into force and have effect as law as part of the Consolidated Regulations to all intents as if each such regulation has been made by the appropriate regulation-making authority — again, this is similar to what is said in the provision of concern to Senator Fraser — and all the requirements with respect to the making of that regulation had been complied with. Therefore, we stand by our position, but it must be said that this whole matter loses some relevance with the tabling of this particular bill.

Senator Nolin: You took the words right out of my mouth. Why is clause 4 being included at this time? We need to limit the scope of this provision. This would provide a partial response in terms of imposing a time limit on the application of clause 4.

Mr. Newman: Precisely. This committee does not want to be facing a similar impasse 10 years down the road. Much has already been written and said about this matter.

As my colleague and Senator Beaudoin pointed out, this problem has been presented to you — with the exception of the *Alcan* case — in a fairly hypothetical context, that is to the extent that the regulations in question pre-dated the 1969 Official Languages Act. Two of the regulations in question have been repealed and a new consolidation has been produced.

Often, the issue for a lawyer is to determine whether, in a particular case, the court would have ordered further action to be taken, other than what the Statute Revision Act had already accomplished. Since this act already included a series of provisions, would these have been given a narrow interpretation and found lacking? The regulations had already been published in both languages and had already been included in the consolidation in both languages. Therefore, the intent was never to do anything other than treat both languages equally. There was no attempt in this instance to violate the principle of the equality of status of the two languages.

As such, Justice Department has always maintained that the consolidation was adequate from a risk management standpoint, which is not to say that there are not other options. For this reason, the Minister, with the consent of the government, introduced draft legislation and is counting on the support of the committee to adopt the bill, the aim of which is to rectify a situation that pre-dates the Official Languages Act. It does not make provision for future actions. A time limit applies.

Senator Beaudoin: Obviously, I agree that section 43 which calls for bilateral action is the solution to the problem. As far as section 133 is concerned, I agree with you. If the federal and Quebec governments agreed, the Quebec government could be exempted from the requirements of this provision. However, the

antérieurs dont la validité n'avait jamais été entachée par une décision des tribunaux. On revient donc à la notion de présomption de validité des lois à laquelle le sénateur Beaudoin a fait allusion. Elles sont présumées valides. La loi de 1978 prévoit, à son article 13(2), que les règlements entrent en vigueur et en force de loi à tous égards en tant qu'éléments de la codification de règlements, et que chacun de ces règlements est censé avoir été pris par l'autorité compétente — encore une fois, cela ressemble à ce qu'on dit au paragraphe qui préoccupait le sénateur Fraser — et toutes les prescriptions en régissant la prise sont censées avoir été observées. Donc, nous maintenons notre position, mais, avec égard, il faut dire que toute cette question perd de sa pertinence du moment où nous présentons le projet de loi devant vous aujourd'hui.

Le sénateur Nolin: Vous m'enlevez les mots de la bouche. Pourquoi l'article 4 aujourd'hui? Justement, il faut le circonscrire. On a un élément de réponse sur l'encadrement temporel de l'action de l'article 4.

M. Newman: Oui, justement. On ne veut pas se trouver dans l'impasse pendant encore dix ans avec ce comité. Il a coulé beaucoup d'encre à ce sujet.

Toute cette problématique, comme mon collègue et le sénateur Beaudoin viennent de le souligner, vous a été présentée — sauf l'affaire *Alcan* — dans un contexte qui était quand même assez hypothétique, dans la mesure où les règlements en cause dataient d'avant la Loi sur les langues officielles de 1969. Deux des règlements sont maintenant abrogés et les règlements ont été repris par la codification.

Souvent, la question pour un avocat est de savoir, s'il y avait une cause, si la cour aurait ordonné plus que ce que la Loi sur les révisions des lois faisait déjà? Comme il y avait déjà dans cette loi une série d'articles, est-ce qu'on aurait lu cette loi de façon étroite pour dire que ce n'est pas suffisant, qu'il faut faire encore plus par rapport à ces règlements? Les règlements étaient déjà publiés dans les deux langues, qui étaient repris dans la codification dans les deux langues, et donc, il n'y a jamais eu d'intention de faire autre chose que de traiter les deux langues sur un pied d'égalité. Il n'y a aucune espèce de tentative de contourner l'égalité des langues.

Dans cette optique, le ministère de la Justice a toujours prétendu que la codification était adéquate du point de vue des risques à gérer. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres solutions. C'est pourquoi le ministre, avec l'approbation du gouvernement, est allé de l'avant avec un projet de loi. C'est pour cette raison que le ministre compte sur l'appui du comité pour faire avancer les choses, parce que c'est pour corriger une situation antérieure à la Loi sur les langues officielles. Ce n'est pas pour prendre des actions vers l'avenir. Cela a ses limites dans le temps.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment, je suis d'accord que l'article 43 bilatéral règle le problème. Pour l'article 133, je suis d'accord avec vous. Le gouvernement du Québec pourrait, si le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec sont tous deux d'accord, ne pas être soumis. Cependant, le gouvernement

federal government could not be exempted fully from the requirement to produce bilingual legislation because unanimity would be required. Are we agreed on that point?

Mr. Newman: Absolutely.

Senator Beaudoin: The second point I want to touch on is criminal law. We all agree that if an offence is committed before this legislation is enacted, no action will be taken, in accordance with the principle of international criminal law. I am not overly supportive of the principle of retroactivity in criminal law. Moreover, I am not comfortable with the idea of regulations creating a criminal offence. I believe this should be the domain of legislation. However, we occasionally see regulations taking on this role.

Senator Nolin: Just so everyone understands clearly, let me cite section 11(g) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms:

Any person charged with an offence has the right

(g) not to be found guilty on account of any act or omission unless, at the time of the act or omission, it constituted an offence under Canadian or international law...

The scope of this provision is quite broad. We are not talking strictly about a criminal offence, but also about a legislative or regulatory offence.

Senator Fraser: That puts us in a difficult situation.

Mr. Tremblay: I would have to give the same answer I gave earlier. First of all, provision has been made for imposing limits. We are talking about charges that may be laid after this legislation is enacted, but charges in respect of an offence committed before the legislation was passed. This brings into play the whole notion of retroactivity, that is the creation of retroactive offences.

As I said earlier, we believe the limits are the same as the ones provided for in other enactments. Therefore, if the committee has a problem with these criteria, it will also have the same problem with the Statutory Instruments Act. We submit that this is a matter for another day. Moreover, we are prepared to defend the bill, just as we would be prepared to defend, if need be, the Statutory Instruments Act as setting reasonable limits.

Senator Beaudoin: That was not the question I had. If we adopt this bill in a month's time, next week or even tomorrow, offences that pre-date the act will not be targeted.

Mr. Tremblay: Yes, they will.

Senator Beaudoin: Retroactively?

Senator Nolin: According to section 4(3)(b).

Senator Beaudoin: That goes against every principle of international law.

fédéral — parce que ce n'est pas une disposition provinciale — ne pourrait pas se retirer complètement du bilinguisme législatif parce qu'il faudrait l'unanimité. Sommes-nous d'accord là-dessus?

M. Newman: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Le deuxième point: le droit criminel. On est tous d'accord que si un crime est commis avant l'édiction de la loi actuelle, il ne sera soumis à rien. C'est un principe de droit criminel international. Je ne suis pas trop en faveur de la rétroactivité en droit criminel. D'ailleurs, je n'aime pas qu'un règlement crée un crime. Pour moi, cela doit être la loi, mais il y a une petite tendance, parfois, à laisser cela au pouvoir de réglementation.

Le sénateur Nolin: Pour être certain que tout le monde comprend bien ce que l'article 11g) de la Charte canadienne des droits et libertés dit, je cite:

Tout inculpé a le droit

g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international [...]

C'est très large. Il ne s'agit pas uniquement de crime, c'est une infraction à une loi ou à un règlement.

Le sénateur Fraser: On est mal pris.

M. Tremblay: C'est la même réponse que tout à l'heure. D'abord, on a restreint les conditions d'application et, pour clarifier, il s'agit effectivement de poursuites qui ont lieu après l'adoption de cette loi, mais pour une infraction qui a eu lieu avant l'adoption de cette loi. Donc, cela met en jeu cette autre notion de rétroactivité qui est celle de la création d'offenses rétroactives.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes d'avis que la limite qui est là est prévue dans d'autres lois. Donc, si le comité a une difficulté quelconque avec les critères établis ici, le comité aurait également ces mêmes problèmes avec la Loi sur les textes réglementaires, et nous soumettons que c'est une question pour une autre journée. D'autre part, nous serions prêts à défendre le projet de loi comme nous serions prêts à défendre, dans l'éventualité, la Loi sur les textes réglementaires comme étant des limites raisonnables.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas là ma question. Disons qu'on adopte ce projet de loi d'ici un mois, une semaine ou une journée, les crimes qui auraient été commis avant cette loi ne sont pas visés.

M. Tremblay: Ils sont visés.

Le sénateur Beaudoin: Rétroactivement?

Le sénateur Nolin: C'est à l'article 4 (3b).

Le sénateur Beaudoin: Cela va à l'encontre de tous les principes du droit international.

Mr. Tremblay: That is how the law now stands, as you yourself pointed out, unless a court rules on the validity of certain regulations. Therefore, for the sake of argument, if we were to publish this bill, we would end up with legislation that purports to resolve the problem and that creates an offence in the process. Charges could be laid and a person could be convicted. As the Supreme Court held in the Manitoba reference, if the instrument on which charges are based is found to be defective from a constitutional standpoint, then these charges cannot stand.

This is the situation we now face. Existing instruments are deemed to be valid. No statement has been issued to the effect that they are invalid, but some uncertainty does prevail. In light of the Supreme Court's finding in the case of the two Manitoba references and in light of the excerpt of the court ruling cited earlier with respect to the rule of law — and the Supreme Court made it very clear that the rule of law exists to prevent chaos from erupting when a persons who had every reason to believe that he or she was subject to the rule of law nevertheless violates the law — I submit to you that to help a person shirk his or her responsibilities would run counter to the rule of law. The bill will prevent this from happening.

Obviously, the party seeking to lay charges will need to exercise some discretionary authority. This type of exercise is carried out daily by the Attorney General of Canada who must choose which battles to wage. If there is any doubt that the person against whom charges are to be laid had prior notification, then we will advise against laying charges. Clearly, we plan to advise our clients, namely the departments that adopt regulations, in a strategic way.

Senator Beaudoin: Why have you invoked section 1 of the Charter?

Mr. Tremblay: Ultimately, we believe that rights are not being violated. We believe it can be argued the legislation does not create unjustifiable retroactive offences. On the issue of justification, we need to turn to section 1, since section 11(g), unlike other parts of the Charter, makes no provision for internal limits.

[English]

The Chairman: As you can probably tell, we have had some technical problems with the translation. Hence, I missed some of your replies.

You may have touched on this when you were answering Senator Fraser's question. Are there many instances where an instrument was enacted in only one language and published in only one language, or is clause 4 of the bill primarily aimed at this great long list of instruments that were not published whatsoever?

Mr. Tremblay: I would have to answer that it is primarily aimed at the great long list, as you described it. However, we may find, when we go back to the library shelves, regulations that were taken in one official language only and were published during periods of great national turmoil, such as emergency situations.

M. Tremblay: C'est présentement, en fait, l'état du droit, comme vous l'avez soulevé vous-même, à moins qu'un tribunal statue sur l'invalidité d'un règlement. Donc, si nous publions pour l'instant ou pour les fins de l'argument le projet de loi devant nous aujourd'hui, nous avons une situation de droits, un texte qui prétend régir la situation et crée une offense, une infraction. Une poursuite serait engagée et s'il y a condamnation, il y a chose jugée, et la Cour suprême l'a dit dans le renvoi manitobain, ces choses ne seraient pas attaques subséquemment si on découvrait un vice constitutionnel quelconque applicable aux textes qui ont fondé la poursuite.

C'est déjà la situation de fait. Les textes qui sont là présentement sont présumés valides. Il n'y a pas de déclaration d'invalidité à leur égard, mais il y a une situation d'incertitude quant à leur validité. Étant donné ce que la Cour suprême nous a enseigné dans les deux renvois manitobains, et aussi ce que la Cour suprême nous a dit dans les passages que j'ai cités tout à l'heure sur l'importance de la primauté du droit — et la Cour suprême a bien signalé que la primauté du droit, c'est aussi éviter le chaos quand une personne, qui croyait et qui avait toutes les raisons de croire qu'elle était assujettie à cette règle de droits, l'a quand même enfreinte — je vous soumets qu'il serait contraire à la primauté du droit que de permettre à cette personne d'éluder ses responsabilités. C'est ce que le projet de loi évitera.

Évidemment, ce sera toujours au poursuivant d'exercer son pouvoir discrétionnaire. On fait ce type d'évaluation quotidiennement en tant que procureur général du Canada où on doit choisir nos batailles, et s'il y a un doute quelconque quant à savoir si une personne visée par un acte d'infraction aurait de fait été avisée, nous conseillerons de ne pas entamer de poursuite. Il est clair que nous allons conseiller d'une façon stratégique nos clients, les ministères visés qui adoptent des règlements.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi faites-vous intervenir l'article 1 de la Charte?

M. Tremblay: Ultimement, nous croyons qu'il n'y a pas de violation aux droits. Nous croyons que la loi est défendable comme ne créant pas d'offenses rétroactives qui soient injustifiées. Pour arriver à cette question de justification, il faut faire intervenir l'article 1, puisque l'article 11g) ne comporte pas de limites internes comme d'autres parties de la Charte qui en ont.

[Traduction]

La présidente: Comme vous vous en doutez peut-être, nous avons eu certains problèmes techniques avec l'interprétation. Certaines de vos réponses m'ont échappé.

Vous en avez peut-être parlé dans votre réponse à la question du sénateur Fraser. Est-il arrivé souvent qu'un texte a été adopté seulement dans une langue et publié seulement dans une langue, ou l'article 4 du projet de loi s'applique-t-il avant tout à la longue liste de textes qui n'ont pas été publiés du tout?

M. Tremblay: Je répondrais qu'il s'applique avant tout à la longue liste dont vous parlez. Cependant, nous pouvons découvrir, en fouillant dans les bibliothèques, que des règlements adoptés dans une seule langue officielle ont été publiés durant des périodes de grand bouleversement national,

There are books on the shelves of publications that exist only in English, from during the war periods. If any of those instruments are still in effect — which they should not be because they were codified immediately after. One of the aims of the codification that followed the war periods was to say: “Which instruments are still in effect? Let us translate and codify them.” However, there may still be some; we cannot be certain that there are none.

Mr. Newman: I have a supplementary on that point. Every time we look at these instruments, we have to make a judgment call as to whether they really are regulations, that is, whether they are legislative in nature. For example, during the Second World War, there must have been 40,000 or 50,000 Orders in Council made, but the vast majority of them were administrative in nature. That is why we are saying: “Are we going to devote resources to start looking historically at each one of those Orders in Council to determine whether it was legislative in nature or not?” This is a technique that permits us to proceed in situations where we think there is a regulation of a legislative character that is worth re-enacting in both languages, for one of the reasons that my colleague has given. It is simply an enabling provision; it is not necessarily one we envisage having to employ very often. It is referred to as reasonable prudence on the part of a legal adviser.

The Chairman: I wish to thank the officials for attending here and for staying on after the minister had to leave.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, April 25, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum.

Today, is our second meeting on the consideration of Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. I welcome our witnesses from the Privy Council Office, Mr. Gerard McDonald, Ms Michèle Currie and Mr. Anthony Chapman.

[*Translation*]

Mr. Gerard McDonald, Director of Operations, Regulatory Affairs and Orders in Council, Secretariat of the Privy Council Office: Thank you, Madam Chair, for the opportunity to address the committee today. My understanding is that the committee would like some information on Canada's regulatory policy and process, the role of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat, and their application to Bill S-41.

comme les situations d'urgence. Il y a des recueils de publications qui existent seulement en anglais, et qui datent des périodes de guerre. Un de ces textes pourrait toujours être en vigueur — ce qui ne devrait pas être le cas parce que les règlements ont été codifiés tout de suite après. On les a codifiés après les guerres pour faire traduire et réunir les textes encore en vigueur. Mais il peut y en avoir d'autres; nous ne pouvons pas savoir avec certitude qu'il n'y en a pas d'autres.

M. Newman: J'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet. Pour chacun de ces textes, nous devons déterminer s'il s'agit vraiment de règlements de nature législative. Par exemple, durant la Seconde Guerre mondiale, 40 000 ou 50 000 décrets du conseil ont été adoptés, mais la vaste majorité d'entre eux étaient de nature administrative. Nous nous demandons s'il est utile de consacrer des ressources pour déterminer si chacun de ces anciens décrets du conseil était de nature législative ou non. C'est un moyen qui nous permet de prévoir les situations où un règlement à caractère législatif devrait être réédité dans les deux langues, pour l'une des raisons expliquées par mon collègue. C'est simplement une disposition habilitante, et nous n'envisageons pas nécessairement d'y recourir très souvent. C'est une disposition de prudence raisonnable pour un conseiller juridique.

La présidente: Je veux remercier les fonctionnaires d'être venus nous rencontrer et d'être restés après le départ du ministre.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 25 avril 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit ce jour à 10 h 52 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le quorum.

Ceci est notre deuxième réunion concernant le projet de loi S-41 Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. Je souhaite la bienvenue à nos témoins du Bureau du Conseil privé, M. Gerard McDonald, Mme Michèle Currie et M. Anthony Chapman.

[*Français*]

M. Gerard McDonald, directeur des opérations, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil privé: Merci, madame la présidente, de cette possibilité d'être reçu aujourd'hui par le comité. Si j'ai bien compris, vous voulez des informations sur la politique et le processus de réglementation au Canada et le rôle du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil privé dans le contexte du projet de loi S-41.

[English]

At the outset, I should indicate that in our opinion, clauses 4, 5 and 6.1 serve to exempt the regulations made under the bills proposed framework from the requirements of the regulatory policy and process.

Nonetheless, I will gladly give you a brief description of the regulatory policy before turning to an overview of the supporting regulatory process, which I will use to illustrate our secretariat's role in the implementation and monitoring of the policy.

Canada's original regulatory policy was adopted in 1986 as part of a government-wide initiative to enhance Canada's international competitiveness and to ensure balance between social and economic goals. The policy was a first among OECD nations and it embodies principles that have since been incorporated into the OECD's own guidelines on regulatory governance.

[Translation]

The policy underwent its most recent update in 1999. At that time, it was amended to make explicit the requirement that departments and agencies respect all relevant government policies and Cabinet directives.

In addition, the text was revised to reflect the creation of the Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat, which assumed responsibility for supporting the Special Committee of Council in implementing and monitoring the policy.

[English]

The policy's objective is to ensure that use of the government's regulatory powers results in the greatest net benefit to Canadian society. To this end, it provides the primary policy and analytical framework for making regulations and sets out guiding principles and specific requirements for the use of authorities delegated by Parliament.

These requirements include that regulatory authorities demonstrate the existence of a problem or risk and that federal intervention be justified; that all possible means — regulatory or otherwise — of addressing the problem or risk be considered; that stakeholders, including industry, labour, consumers, other governments and interested individuals, be consulted on all phases of the identification of problems and the development of the regulatory solution; that intergovernmental agreements be respected and that opportunities for intergovernmental coordination be exploited; that benefits and costs of the regulatory intervention under consideration be assessed, that the benefits justify the costs, and that limited government resources be used where they will do the most good; that adverse impacts on the economy be minimized; that systems be in place to manage regulatory resources effectively; that compliance and, where

[Traduction]

Dès le départ, j'aimerais mentionner que nous sommes d'opinion que les articles 4, 5 et le paragraphe 6(1) du projet de loi S-41 permettent de soustraire les règlements pris dans le cadre du projet de loi aux exigences de la politique et du processus de réglementation.

Néanmoins, je me fais un plaisir de vous décrire brièvement la politique de réglementation avant de vous donner un aperçu du processus de réglementation qui l'appuie. Je me servirai ensuite de ce dernier pour illustrer le rôle du secrétariat dans la mise en oeuvre et la surveillance de la politique.

La première politique de réglementation du Canada a été adoptée en 1986 dans le cadre d'une initiative à l'échelle du gouvernement, visant à accroître la compétitivité internationale du Canada et à assurer l'équilibre entre les objectifs sociaux et économiques. Cette politique était sans précédent parmi les pays de l'OCDE et énonçait des principes qui ont depuis été intégrés dans les directives de l'OCDE sur la gouvernance en matière de réglementation.

[Français]

La plus récente mise à jour de la Politique de réglementation remonte à 1999. La Politique avait alors été modifiée afin d'exiger explicitement que les ministères et organismes respectent toutes les politiques du gouvernement et les directives du Cabinet pertinentes.

De plus, le texte a été révisé pour tenir compte de la création du Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil privé, chargé d'appuyer le Comité spécial du Conseil dans la mise en oeuvre et la surveillance de la Politique de réglementation.

[Traduction]

La politique a pour objectif de faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure à la société canadienne les plus grands avantages nets possibles. À cette fin, elle constitue le principal cadre de politique et d'analyse pour l'établissement de règlements, et elle énonce les principes directeurs, ainsi que les exigences particulières, concernant l'utilisation des pouvoirs délégués par le Parlement.

Ces exigences comprennent la démonstration par les organismes de réglementation qu'il existe un problème ou un risque réel et que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée; la prise en considération de tous les moyens possibles, réglementaires ou autres, pour résoudre le problème ou éliminer le risque; la consultation à toutes les étapes de la définition des problèmes et de l'élaboration de la solution réglementaire des parties intéressées, y compris l'industrie, les syndicats, les consommateurs, les autres paliers de gouvernement et les personnes intéressées; le respect des accords intergouvernementaux et la maximisation des possibilités de coordination intergouvernementale; l'évaluation des avantages et des coûts de l'intervention réglementaire envisagée, la démonstration que les avantages justifient les coûts et que les ressources limitées dont le gouvernement dispose vont aux

appropriate, enforcement policies be implemented; and that regulators have the resources for monitoring compliance and enforcing the regulations.

[Translation]

A number of organizations are involved in implementing the policy. In fact, the policy itself sets out responsibilities for departments and agencies, the Treasury Board Secretariat, the Department of Justice, the Privy Council Office and individual Canadians.

While the policy provides the principles and requirements that the government has laid out for itself, it is the regulatory process that grounds these ideals in the day-to-day workings of regulatory officials.

The process is founded on the principles of consultation, transparency, and communication, all of which are reflected in the regulatory policy.

[English]

The process begins with stakeholder consultation. Initial consultations seek to identify and understand the risks or problems to be addressed to determine if federal intervention is warranted and to determine the best means of intervening.

If, following discussions with stakeholders, it is determined that regulation is the best way to proceed, a proposal would be developed collaboratively with the stakeholders. It is important to recognize that consultation should be a continuous process. In fact, many departments make extensive use of sector-specific publications, advisory groups, Web sites and discussion papers to keep their stakeholders informed and up-to-date.

The analytical process underlying the development of the proposal should also be open and transparent to ensure that the information being used is accurate and up-to-date. Once the optimal solution is developed and consulted upon, the regulations are drafted and approved by the Department of Justice for consistency with the enabling statute and the rest of Canada's legal framework.

Once approved by the Department of Justice, the regulations, along with a regulatory impact analysis statement, RIAS, are submitted to the sponsoring minister for approval. The RIAS describes the proposal and why it is being undertaken, and it summarizes the consultation and analytical process that underlie it. RIAS also provides a departmental contact name to whom interested parties may direct their views.

secteurs dans lesquels elles procureront les plus grands avantages; la réduction au minimum des répercussions négatives sur l'économie; l'existence de systèmes pour gérer efficacement les ressources de la réglementation; la formulation de politiques régissant l'application et le respect des règlements; l'accès à des ressources suffisantes afin que les organismes de réglementation puissent s'acquitter de leurs responsabilités matière d'application et d'observation des règlements.

[Français]

Plusieurs organismes sont chargés de la mise en œuvre de la Politique de réglementation. D'ailleurs, la Politique définit les responsabilités des ministères et organismes, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice, du Bureau du Conseil privé, et des Canadiens.

Si la politique énonce les principes et les exigences que le gouvernement s'impose à lui-même, c'est le processus de réglementation qui incarne ces idéaux et les applique dans les activités quotidiennes des responsables de la réglementation.

Le processus repose sur les principes de la consultation, de la transparence et de la communication, qui sont tous reflétés dans la Politique de réglementation.

[Traduction]

Le processus débute par la consultation des intéressés. Les premières consultations tentent de définir et de comprendre les risques ou les problèmes, de déterminer si une intervention fédérale est justifiée et de définir les meilleurs mécanismes d'intervention.

Si, après avoir discuté avec les intéressés, il est établi qu'un règlement est la meilleure façon de procéder, une proposition est élaborée de concert avec les intéressés. Il est important de reconnaître que la consultation devrait être un processus continu. De fait, de nombreux ministères font largement appel aux publications sectorielles, aux groupes consultatifs, aux sites Internet et aux documents de consultation pour tenir les intéressés informés et à jour.

Le processus d'analyse qui sous-tend l'élaboration de la proposition doit aussi être ouvert et transparent afin de veiller à ce que l'information utilisée soit exacte et à jour. Une fois que la solution optimale a été élaborée et a fait l'objet de consultations, le règlement est rédigé et approuvé par le ministère de la Justice, qui doit veiller à la conformité avec la loi habilitante et les autres éléments du cadre juridique du Canada.

Une fois approuvé par le ministère de la Justice, le règlement, ainsi qu'un résumé de l'étude d'impact de la réglementation, ou REIR, est présenté au ministre parrain, pour approbation. Le REIR décrit la proposition et sa justification et résume les consultations et les analyses sur lesquelles le règlement se fonde. Il fournit également le nom d'une personne-ressource au ministère à qui les parties intéressées peuvent communiquer leurs points de vue.

In the case of the typical Governor in Council regulations, the RIAS and the draft regulation would be forwarded to our secretariat. We would review the submission for its consistency with the regulatory policy and other applicable government policies, and we would address any concerns with the department.

[Translation]

The submission would then be placed on the agenda of the Special Committee of Council for pre-publication approval. If approved by the committee, the RIAS and regulation would be published in part I of the *Canada Gazette*, which would begin a public comment period. During this period, any interested party can make their views known to the sponsoring minister and department.

If comments are received, the department has an obligation to respond to them by amending the proposal or by explaining why an amendment is not warranted.

The comments received as well as the departmental responses must be summarized in an updated RIAS that would again be signed by the sponsoring minister and be submitted for final approval of the regulations.

Our secretariat would review the results of pre-publication and again work with the department to ensure that all relevant information is presented to ministers.

[English]

If approval is granted by the SCC, the regulations would be registered pursuant to the Statutory Instruments Act, subsequent to its receiving the Governor General's signature and be published in Part II of the *Canada Gazette*. The regulation would have legal effect upon the registration or on the date specified in the regulation and would be permanently referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

In total, the typical regulation is made available for public scrutiny at least twice. The public is provided with an opportunity to comment on the proposal — the consultation component; the ability to scrutinize the basis on which ministers are making decisions for its accuracy and relevance — the transparency component; and early notice of upcoming regulatory changes — the communications component.

[Translation]

Of course there are exceptions that do not follow every step of this process. These include technical amendments that have little to no effect on those being regulated, amendments that reduce regulatory burden, or items that respond to emergency situations. However, the majority of proposals to the Governor in Council follow the established process and satisfy the requirements of the policy.

Dans le cas d'un règlement typique du gouverneur en conseil, le REIR et le projet de règlement sont transmis à notre secrétariat. Nous examinons la demande pour nous assurer qu'elle est conforme à la politique de réglementation, aux autres politiques applicables du gouvernement, et nous réglons les problèmes éventuels avec le ministère.

[Français]

La demande est ensuite inscrite à l'ordre du jour du Comité spécial du Conseil privé en vue de l'approbation de la publication préalable. Si elle est approuvée par le Comité, le REIR et le règlement sont publiés dans la partie I de la *Gazette du Canada*, ce qui marque le début de la période réservée aux commentaires du public. Pendant cette période, toutes les parties intéressées peuvent exprimer leurs points de vue au ministre et au ministère parrains.

Si des commentaires sont reçus, le ministère est tenu d'y répondre en modifiant la proposition ou en expliquant pourquoi une modification n'est pas justifiée.

Les commentaires reçus ainsi que les réponses du ministère doivent être résumés dans un REIR mis à jour, qui sera à nouveau signé par le ministre parrain et présenté en vue de l'approbation finale du règlement.

Notre secrétariat examine les résultats de la publication préalable et collabore à nouveau avec le ministère afin que toute l'information pertinente soit présentée aux ministres.

[Traduction]

Si le CSC l'approuve, le règlement est enregistré conformément à la Loi sur les textes réglementaires, après avoir été signé par le gouverneur général et publié dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. Le règlement prend effet le jour de son enregistrement ou à la date indiquée dans le règlement et est transmis au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes.

Au total, un règlement typique est soumis à un examen public au moins deux fois. Dans chaque cas, le public a la possibilité de présenter ses commentaires sur la proposition — c'est le volet consultation; peut examiner les bases sur lesquelles les ministres fondent leurs décisions, afin d'en établir l'exactitude et la pertinence — c'est le volet transparence; et est informé au préalable des changements réglementaires à venir — c'est le volet communication.

[Français]

Il y a évidemment des exceptions qui ne suivent pas toutes les étapes de ce processus. C'est le cas notamment des modifications techniques qui n'ont aucun effet majeur sur les parties visées par le règlement, des modifications qui allègent le fardeau réglementaire ou des règlements relatifs à des situations d'urgence. La majorité des propositions présentées au gouverneur en conseil suivent toutefois le processus établi et se conforment aux exigences de la Politique de la réglementation.

As you may have surmised from my discussion of this process, the provision of support to the Special Committee of Council is central to our Secretariat's role.

[English]

The Regulatory Affairs Division provides SCC ministers with substantive briefings and advice with respect to the regulatory submissions to the Governor in Council, and monitors and coordinates implementation and monitoring of the regulatory policy.

The Order in Council Division manages the process for submitting items for Governor in Council approval, manages the SCC agenda and ensures that all orders in council receive appropriate and timely approvals prior to being registered pursuant to the Statutory Instruments Act. The public is also provided with access to approved orders in council.

I would like to conclude by thanking the committee on behalf of my colleagues for the opportunity to appear today. We hope our presentation has been helpful in enhancing your understanding of the regulatory policy and process and we are happy to answer any questions that you may have.

The Chairman: Thank you, Mr. McDonald.

Senator Beaudoin: Yesterday, we listened very carefully to Minister Cauchon, Mr. Tremblay and Mr. Warren. We have two options on Bill S-41. We could pass the bill as it stands — which is interesting because it is well done. To a great extent, the bill follows what has been done in the Quebec legislature and in Ottawa in 1985 when the Supreme Court, in its case reference, said that the laws adopted in English only are *ultra vires* — invalid. However, they are deemed to be valid for the time that is necessary to re-enact and publish them.

This is a very clear-cut decision of the Supreme Court for the laws. We are not concerned with the laws now; rather we are concerned with the delegated legislation, by-laws and regulations.

We have three or four retroactive articles that are well drafted. However, we must look at the heart of the matter. If a law is enacted in English only, the law is truly invalid. The deeming clause was only for three and five years. This was done and it succeeded well. However, it was the ruling of a court, which is part of the Constitution of Canada. The Constitution is composed of the constitutional laws, decisions of the Supreme Court — courts generally — and the conventions of the Constitution. We are not concerned here with those conventions.

Could we transpose that in the field of legislation? Bill S-41 reaches to the limit of the legislative power. We cannot do more than that. The only way to conclude that this is appropriate is to say that legislation of Parliament, with retroactive clauses, is good enough to remedy what has been done. That impresses me, I must say.

Comme vous vous en doutez peut-être après avoir entendu cette description du processus, l'appui au Comité spécial du Conseil Privé est un aspect crucial du rôle de notre Secrétariat.

[Traduction]

La Division des affaires réglementaires fournit aux ministres du CSC des renseignements et des conseils importants concernant les propositions de règlement faites au gouverneur en conseil et elle surveille et coordonne la mise en oeuvre et la surveillance de la politique de réglementation.

La Division des décrets du Conseil gère la présentation des dossiers soumis à l'approbation du gouverneur en conseil, gère l'ordre du jour du CSC et s'assure que tous les décrets du Conseil sont approuvés correctement et au moment opportun, avant d'être enregistrés conformément à la Loi sur les textes réglementaires. Le public reçoit également accès aux décrets du Conseil approuvés.

Je conclurai en remerciant le comité au nom de mes collègues de son invitation à comparaître aujourd'hui. Nous espérons que notre exposé vous aide à mieux comprendre la politique et le processus de réglementation et nous serons heureux de répondre aux questions que vous pourriez avoir.

La présidente: Merci, monsieur McDonald.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons écouté hier très attentivement le ministre Cauchon, M. Tremblay et M. Warren. Nous avons deux options concernant le projet de loi S-41. Nous pouvons soit l'adopter tel quel — il est intéressant car il est très bien fait. Dans une large mesure, il reprend ce qui a été fait au Québec et à Ottawa en 1985, lorsque la Cour suprême a tranché que les lois adoptées en anglais seulement sont *ultra vires* — invalides. Cependant, elles sont réputées valides pour la durée nécessaire à leur réédiction et publication.

Il s'agit là d'un jugement très clair de la Cour suprême, s'agissant de lois. Or, ce ne sont pas les lois qui nous occupent en l'occurrence, mais plutôt la législation déléguée, les décrets et règlements.

Nous avons là trois ou quatre articles ayant un effet rétroactif qui sont très bien rédigés. Cependant, nous devons regarder le fond des choses. Si une loi a été promulguée en anglais seulement, elle est véritablement invalide. La disposition déterminative ne s'applique que pendant trois ou cinq ans. Cela a donc été fait et cela marche très bien. Cependant, il s'agissait là d'un jugement de la Cour suprême qui fait dorénavant partie de la Constitution du Canada. En effet, la Constitution se compose des lois constitutionnelles, des arrêts de la Cour suprême — des tribunaux en général — et des conventions de la Constitution. Nous n'avons pas à nous préoccuper ici de ces conventions.

Pourrions-nous transposer cela dans le domaine de la législation? Le projet de loi S-41 a une portée qui va jusqu'aux limites du pouvoir législatif. Nous ne pouvons faire plus que cela. La seule façon de conclure que cela est approprié consiste à dire qu'une loi du Parlement, contenant des clauses rétroactives, suffit à remédier aux lacunes passées. Cet argument m'impressionne, je dois le dire.

The other option is to say that the regulations are valid until they are declared invalid because they are unilingual. That is difficult because it is vague and we do not know the numbers. What is the period of time? We do not know that either. However, we do know that they were adopted illegally — unconstitutionally even — which is why we have to look at this matter.

If we adopt the second theory, it will never end, in a sense. It will end one day when we know exactly how many regulations are involved, but it would be on a case-by-case basis. I conclude from that, and I wish to have your opinion, that this is much better than doing nothing — the “wait and see” option. However, it may be that one day, if there is a challenge in court, the court may derive a conclusion different than the one enshrined here. I do not know what the possibilities are, but they exist. I would like to know what you think about that.

Mr. McDonald: Senator, our view is that the proposed legislation before you is the best possible solution to address the problem that has been presented to the government. We do not think it would be possible to go back and try to find every regulation that has been made in only one language so that we can rectify the situation en masse.

Senator Beaudoin: Do you not think it is possible?

Mr. McDonald: We do not think it would be feasible to do that because the cost would be prohibitive.

Therefore, we feel that dealing with the situation on a case-by-case basis, as we become aware of problems, is the most efficient way to do it.

Senator Beaudoin: I am having difficulty following you. Are you saying that the case-by-case basis may be adopted? What do you mean exactly?

Mr. McDonald: When it is brought to the attention of a department that a particular regulation may have been passed in only one language, this legislation gives them the opportunity to rectify that situation.

Senator Beaudoin: Each time?

Mr. McDonald: Yes, each time, as it comes to their attention.

I should note that we have not been faced with this particular problem in recent years.

Senator Beaudoin: I heard the name of the Alcan case where there was a challenge in court for a regulation enacted in only one official language. I do not know what happened to it.

Mr. McDonald: I am not aware of that particular case, senator. I'm sorry.

Senator Beaudoin: If we go on a case-by-case basis, it is relatively easy. However, you want to have an omnibus solution.

In other words, what the Supreme Court stated in the Manitoba reference of 1985 was clear-cut, very brilliant, and no one objected to it because the alternative at that time was simple. It was chaos. They applied the rule of law and the de facto

L'autre option est de dire que les règlements sont valides jusqu'à ce qu'ils soient déclarés invalides parce qu'unilingues. Cela est difficile car cette proposition est vague et que nous ne connaissons pas le nombre. Nous ne connaissons pas non plus la période de temps. Cependant, nous savons que ces règlements ont été adoptés illégalement — même de manière anticonstitutionnelle — et c'est la raison pour laquelle nous devons agir.

Si nous adoptons la deuxième théorie, il n'y aura jamais de fin, d'une certaine façon. Cela s'arrêtera un jour lorsque nous saurons exactement combien de règlements sont concernés, mais tout se fera au cas par cas. Je conclus donc, et j'aimerais avoir votre opinion, que ceci est une bien meilleure solution que de ne rien faire, l'option «attendons voir». Cependant, il se peut qu'un jour, s'il y a une contestation judiciaire, le tribunal parvienne à une conclusion différente de celle consacrée ici. Je ne connais pas toutes les possibilités, mais elles existent. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. McDonald: Sénateur, notre point de vue est que le projet de loi dont vous êtes saisi représente la meilleure solution possible au problème qui se pose au gouvernement. Nous ne savons pas s'il serait possible de retourner en arrière et de trouver chaque règlement jamais pris dans une seule langue, de façon à corriger la situation en masse.

Le sénateur Beaudoin: Vous ne pensez pas que c'est possible?

M. McDonald: Nous ne pensons pas que ce serait possible car le coût serait prohibitif.

Par conséquent, nous pensons que la façon la plus efficace de procéder est d'apporter les correctifs au cas par cas, au fur et à mesure que nous décelons les problèmes.

Le sénateur Beaudoin: J'ai du mal à vous suivre. Dites-vous que l'on pourrait procéder au cas par cas? Que voulez-vous dire exactement?

M. McDonald: Lorsqu'un ministère s'aperçoit qu'un règlement donné n'a été promulgué que dans une seule langue, cette loi lui donne la possibilité de rectifier la situation.

Le sénateur Beaudoin: Chaque fois?

M. McDonald: Oui, chaque fois, au fur et à mesure que les cas viennent à son attention.

Je signale que nous n'avons pas rencontré ce problème ces dernières années.

Le sénateur Beaudoin: J'ai entendu parler de l'affaire Alcan où il y a eu une contestation judiciaire d'un règlement édicté dans une seule langue officielle. Je ne sais pas ce qu'il en est advenu.

M. McDonald: Je ne connais pas ce cas particulier, sénateur. Désolé.

Le sénateur Beaudoin: Si l'on procède au cas par cas, c'est relativement facile. Cependant, vous voulez une solution globale.

En d'autres termes, ce que la Cour suprême a déclaré dans le renvoi du Manitoba de 1985 était simple et limpide et nul n'a soulevé d'objection car l'alternative était évidente: c'était le chaos. Elle a appliqué la règle de droit et la doctrine de facto. Elle a

doctrine. They deemed everything to be validly enacted for the time necessary to re-enact in both languages. It is perfect. It could not be better.

We are not concerned with the statute here. We are concerned with regulations. Regulations, however, have to be authorized by a statute. This omnibus statute is enabling all the regulations to be under a statute, and this is done retroactively. That is the purpose of the bill.

However, we are not the Supreme Court. We are the legislative body. The legislative power is a big power, and we go to the end of our powers, with which I agree. This is what you prefer yourself, is it not?

Mr. McDonald: We prefer the method that is in the bill, yes. We feel that is the preferred way to do it.

Senator Beaudoin: However, we are concerned that it may be challenged one day.

Mr. McDonald: I cannot offer a legal opinion on that, senator. It would be up to the Department of Justice to provide us with their best advice in that regard.

Senator Beaudoin: I will vote in favour of the bill as it is. We have two theories, unless there is a better one. This is the one for which I will vote.

You are definitely in accord with the method of solving this problem. It does not mean that we could not do otherwise.

Mr. McDonald: Of course not.

Senator Beaudoin: It does not mean that we cannot proceed on a case-by-case basis. I am still open. If I have an expert on my side, I will select the second theory, but if there is none I will select this one.

The Chairman: I would point out to the members of the committee that our witnesses today are not lawyers. We should not be asking them for definitive legal positions on some of these questions.

Senator Fraser: You believe that this bill does not apply to you. I assume that is because it is re-enacting old legislations that were done before your division existed?

Mr. McDonald: I should clarify. I did not mean to imply that the bill does not apply to us. We will still be implicated in whatever regulations would be remade as a result of this bill. They would have to come through our office. We would do our due diligence and scrutiny as required and ensure that they were published correctly.

I indicated that we did not feel that the regulatory policy for which we are responsible would apply to regulations made under this bill. The regulatory policy carries with it a requirement to consult on the regulation, to pre-publish it, to ensure benefits, and these sorts of things. We do not feel it would apply to regulations being remade under this bill.

déclaré que toutes ces lois seraient réputées valides le temps nécessaire de les réédicter dans les deux langues. C'était la solution parfaite, rien ne pouvait être meilleur.

Nous ne parlons pas ici de lois, mais de règlements. Mais des règlements doivent être autorisés par une loi. Cette loi-cadre valide tous les règlements pris en vertu d'une loi, et ce rétroactivement. C'est l'objet du projet de loi.

Cependant, nous ne sommes pas la Cour suprême. Nous sommes le législateur. Le pouvoir législatif est vaste et nous allons jusqu'à la limite de ce pouvoir, ce avec quoi je suis d'accord. C'est ce que vous préférez vous-même, n'est-ce pas?

M. McDonald: Oui, nous préférons la méthode prévue dans ce projet de loi. Nous pensons que c'est la meilleure façon de procéder.

Le sénateur Beaudoin: Cependant, on peut craindre que ce soit contesté un jour.

M. McDonald: Je ne puis émettre un avis juridique à ce sujet, sénateur. C'est là le rôle du ministère de la Justice.

Le sénateur Beaudoin: Je voterai pour ce projet de loi tel quel. Nous avons deux théories, à moins que quelqu'un en trouve une meilleure. C'est pour celle-ci que je vais voter.

Vous êtes manifestement d'accord avec cette méthode de résoudre le problème. Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas agir autrement.

M. McDonald: Non, bien entendu.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne signifie pas que l'on ne pourrait pas procéder au cas par cas. Je garde l'esprit ouvert. Si j'ai un expert de mon côté, je choisirai la deuxième théorie, mais s'il n'y en a pas, je retiens celle-ci.

La présidente: Je signale aux membres du comité que les témoins d'aujourd'hui ne sont pas juristes. Il n'y a donc pas lieu de leur demander des avis juridiques catégoriques sur certaines de ces questions.

Le sénateur Fraser: Vous considérez que ce projet de loi ne s'applique pas à vous. Je suppose que c'est parce qu'il réédicte d'anciens règlements qui ont été pris avant que votre division soit créée?

M. McDonald: Permettez-moi de clarifier. Je ne voulais pas donner à entendre que le projet de loi ne s'applique pas à nous. Nous aurons toujours un rôle à jouer à l'égard de tout règlement qui devra être réédicte suite à ce projet de loi. Tous passeront par notre bureau. Nous ferons notre travail et nous assurerons qu'ils soient publiés dans les règles.

J'ai indiqué que nous considérons que la politique réglementaire dont nous sommes responsables ne s'appliquerait pas en vertu de ce projet de loi. La politique réglementaire nous impose de procéder à des consultations, à une prépublication, à une analyse des avantages et inconvénients. Nous ne pensons pas que cette procédure s'appliquera aux règlements réédicte en vertu de ce projet de loi.

Senator Fraser: Your involvement would basically boil down to ensuring that the translations were appropriate?

Mr. McDonald: No. Ensuring that the translations are appropriate would be the responsibility of the Department of Justice and their legislative drafters. They would need to ensure that the English and French match up.

It would be our responsibility to ensure that whatever is being proposed will not contravene any existing government policy before it is officially made and published.

Senator Fraser: I found your description of the policy extremely interesting. It seems to involve everybody in the country except Parliament.

Senator Cools: That is not unusual.

Senator Fraser: At what point does Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations become involved?

Mr. McDonald: First, senator, all regulations are, as you know, made subject to enabling legislation. In approving the legislation, Parliament does deliberate on the powers that they will be give to the executive.

Second, whenever a regulation is being proposed, there are usually advance consultations by departments, which may include parliamentarians. As well, it is officially pre-published in the *Canada Gazette* where anyone, including parliamentarians, may comment.

Senator Fraser: At what point does it go to the joint committee?

Mr. McDonald: Any regulation is permanently referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. The joint committee has the power to review any regulation that is made by the government.

Senator Fraser: After?

Mr. McDonald: After it is made, that is correct.

Senator Fraser: Thus, everybody in the country is consulted ahead of time except parliamentarians. That is a slightly facetious question.

Mr. McDonald: I would make one other point, senator. A number of pieces of legislation actually require that regulations either be tabled in the House or be referred to appropriate standing committees before they are published.

Senator Fraser: In your list of requirements, which is an interesting and admirable list, the one thing that struck me was the line at the bottom of page 2 in the English version of your text. One of the requirements was "that adverse impacts on the economy be minimized." Of course, regulations can have adverse impacts on non-economic aspect of society as well. Why would only the economy be singled out for mention here?

Le sénateur Fraser: Votre rôle se limitera en gros à vérifier que les traductions sont exactes?

M. McDonald: Non. Cela est la responsabilité du ministère de la Justice et de ses rédacteurs législatifs. C'est à eux de vérifier que les versions anglaise et française concordent.

Notre responsabilité est de vérifier que rien de ce qui est proposé n'est contraire à une politique gouvernementale existante, avant la prise et la publication officielle.

Le sénateur Fraser: Je trouve votre description de la politique extrêmement intéressante. Elle semble mettre en jeu tout le monde dans ce pays, hormis le Parlement.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas inhabituel.

Le sénateur Fraser: À quel stade le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation intervient-il?

M. McDonald: Premièrement, sénateur, tous les règlements sont pris, comme vous le savez, sous l'autorité d'une loi habilitante. Lorsqu'il adopte cette loi, le Parlement délibère au sujet des pouvoirs ainsi conférés à l'exécutif.

Deuxièmement, chaque fois qu'un règlement est proposé, le ministère procède à des consultations, qui peuvent englober des parlementaires. Par ailleurs, le règlement est officiellement prépublié dans la *Gazette du Canada*, si bien que chacun, parlementaires compris, peut réagir.

Le sénateur Fraser: À quel stade le règlement va-t-il au comité mixte?

M. McDonald: Tout règlement est considéré comme renvoyé de façon permanente au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation. Ce comité a pouvoir d'examiner tout règlement pris par le gouvernement.

Le sénateur Fraser: Après coup?

M. McDonald: Une fois qu'il est pris, c'est juste.

Le sénateur Fraser: Ainsi, tout le monde dans le pays est consulté par avance, sauf les parlementaires. C'est une question légèrement facétieuse.

M. McDonald: Je ferai valoir une autre chose, sénateur. Un certain nombre de lois prévoient que les règlements doivent être soit déposés à la Chambre soit renvoyés au comité permanent approprié avant la publication.

Le sénateur Fraser: Dans votre liste d'obligations, qui est intéressante et admirable, l'élément qui me frappe est la ligne en haut de la page 3 de la version française de votre texte: «la réduction au minimum des répercussions négatives sur l'économie». Bien entendu, un règlement peut également avoir des répercussions négatives sur des aspects non économiques de la société. Pourquoi se préoccupe-t-on ici uniquement de l'économie?

Mr. McDonald: That was a decision of the government when it wrote the policy. I should note that although the economy is mentioned, it does not preclude other aspects of society being analysed when a regulation is considered.

I also mentioned that the policy requires that the benefits to society outweigh the costs of the regulation. We consider that the benefits include not only economic benefits but also any social benefits that may accrue as a result of a regulation being passed.

Senator Fraser: Similarly with costs or are costs simply a question of dollars?

Mr. McDonald: No, it is not; it is both economic and social considerations.

[Translation]

Senator Joyal: Since when has this policy you explained in your presentation been in effect?

[English]

Mr. McDonald: The present policy has been in place since 1999, but previous versions of the policy have existed since 1986.

[Translation]

Senator Joyal: Before 1986 was there any organization within Privy Council responsible for coordinating the regulatory process?

[English]

Mr. McDonald: No. Privy Council was responsible for the coordination of the process with respect to the approval of the regulations. I believe that prior to 1986, there was some responsibility for Treasury Board to review the regulations, but there was no explicit government policy.

[Translation]

Senator Joyal: Therefore, there was no government authority responsible for ensuring the publication of a regulation before it took effect?

[English]

Mr. McDonald: I am not sure whether there was a requirement for all regulations to be published prior to 1986. The Statutory Instruments Act, of which there were various versions dating back to the 1940s, did require publication of regulations once they were made. The prepublication may not have been required.

[Translation]

Senator Joyal: The problem I see in terms of publication is due to the fact that, as the minister mentioned yesterday in his presentation, the bill deals with two types of regulations: regulations that were enacted in one language only or that were

M. McDonald: C'était la décision du gouvernement lorsqu'il a rédigé la politique. Je précise que si l'économie est mentionnée, cela n'empêche pas d'analyser d'autres aspects lorsqu'on prépare un règlement.

J'ai mentionné également que la politique exige que les avantages pour la société l'emportent sur le coût du règlement. Nous considérons que ces avantages comprennent non seulement les avantages économiques mais aussi tous les avantages sociaux qui peuvent résulter de l'adoption d'un règlement.

Le sénateur Fraser: Même chose pour les coûts, ou bien les coûts sont-ils uniquement calculés en dollars?

M. McDonald: Non, on tient compte des considérations sociales aussi bien qu'économiques.

[Français]

Le sénateur Joyal: Depuis quand la politique que vous nous avez expliquée ce matin dans votre présentation est-elle en vigueur?

[Traduction]

M. McDonald: La politique actuelle est en place depuis 1999, mais il en existait des versions antérieures depuis 1986.

[Français]

Le sénateur Joyal: Avant 1986, est-ce qu'il y avait une autorité de coordination du processus réglementaire au Conseil privé?

[Traduction]

M. McDonald: Non. Le Conseil privé était responsable de la coordination du processus d'agrément des règlements. Je crois qu'avant 1986, le Conseil du Trésor avait un certain rôle d'examen des règlements, mais il n'y avait pas de politique gouvernementale explicite.

[Français]

Le sénateur Joyal: Donc, il n'y avait aucune autorité gouvernementale responsable de s'assurer qu'un règlement soit publié avant d'être mis en vigueur?

[Traduction]

M. McDonald: Je ne suis pas certain qu'il y avait obligation de publier tous les règlements avant 1986. La Loi sur les textes réglementaires, dont il a existé diverses versions à partir des années 40, exigeait la publication des règlements une fois pris. La prépublication n'était pas obligatoire.

[Français]

Le sénateur Joyal: Le problème que je vois concernant la question de publication tient au fait que, comme le ministre nous l'a mentionné hier dans sa présentation, le projet de loi touche deux types de règlements: il touche des règlements qui n'auraient

published in one language only. It deals with this problem but it also validates regulations that were never published at all.

It seems that unless there are exceptions — such as those raised yesterday by Madam Chair — unless the enabling legislation says that the regulations will not be published, in which case they cannot give rise to an offence, the principle we have always followed in our common law, — I use the word “common” here to mean “applicable to all, in all systems” — is that no one can be charged for an offence to an unpublished regulation.

I am trying to understand how, under the system that existed before the policy you outlined this morning was implemented, this bill will validate regulations that have not been published.

I can understand if we correct a technical defect when they were enacted or published in both languages, or even one language only. But if they were never published, this is a very serious substantive defect. These regulations do not exist for those to whom they apply.

I am trying to reconcile the principles of our law with a bill that would provide amnesty to these regulations — a sort of general amnesty, or general validation of regulations that were never published. If they were never published, how could people know about them. How could those to whom they apply know about them?

We are doing here something very important in the field of law. I am trying to understand how it was possible, before your policy, which I understand quite well, for a regulation to be passed and signed by the governor in council or by the relevant minister without being published, a fundamental defect that we are now trying to purge. I am trying to understand who, within Privy Council — or the Department of Justice or Treasury Board, as you mentioned — was responsible to ensure that all regulations setting out an offence would be published.

[English]

Mr. McDonald: I should clarify my previous statement. The requirement for publication does not come from the policy, which came about in 1986. The requirement for publication comes from the Statutory Instruments Act. I understand the first versions of which appeared as early as the 1940s. I do not have the exact dates, although we could get that information from the Department of Justice.

Those regulations were published. I believe that, even before such time, most regulations were published in the *Canada Gazette* as well. However, we would have to research that. As far as I know, that requirement for publication was carried out by the Privy Council Office through the Orders in Council organization.

été édictés que dans une seule langue ou qui n'auraient été publiés que dans une seule langue. Il règle ce problème et, aussi, il valide les règlements qui n'ont pas été publiés.

Il me semble qu'à moins qu'il y ait des exceptions — telles que soulevées hier par madame la présidente — à moins que la loi constitutive prévoit que le règlement ne sera pas publié, auquel cas ce peut être des règlements qui ne portent des infractions, le principe que l'on a toujours suivi dans notre droit commun — j'emploie le mot «commun» dans le sens de «à tout le monde, dans tous les systèmes» — est que l'on ne peut pas imposer à une personne une infraction basée sur un règlement qui n'a pas été publié.

J'essaie de comprendre, dans le système, antérieurement à la mise en application de la politique que vous nous avez expliquée ce matin, comment le projet de loi actuel va valider des règlements qui pourraient ne pas avoir été publiés.

Je peux comprendre que lorsqu'ils ont été édictés ou publiés dans les deux langues, voire seulement dans une langue, on corrige un vice de forme. Mais lorsqu'ils n'ont pas été publiés, c'est un vice de fond extrêmement important. Ils n'existent pas pour la personne à qui ils s'appliquent.

J'essaie de réconcilier les principes du droit avec un projet de loi qui normalement devrait amnistier tous ces règlements — une sorte d'amnistie générale, de validation générale, pour des règlements qui n'auraient pas été publiés du tout. S'ils n'ont pas été publiés, comment peut-on les connaître? Comment celui à qui ils s'appliquent peut-il les connaître?

Nous faisons une chose extrêmement importante sur le plan du droit. J'essaie de comprendre comment il se peut qu'antérieurement à votre politique, que je comprends relativement bien, un règlement ait pu être adopté et signé par le gouverneur en conseil ou par le ministre habilité à le faire, que ce règlement n'ait pas été publié, et qu'au-delà des langues on purge ce règlement d'un vice fondamental de publication? J'essaie de voir qui, au Conseil Privé, avait cette responsabilité — ou au ministère de la Justice ou au Conseil du Trésor, comme vous le dites — de s'assurer qu'un règlement qui impose une infraction soit publié.

[Traduction]

M. McDonald: Permettez-moi de clarifier ce que j'ai dit. L'exigence de publication ne provient pas de la politique, qui a été adoptée vers 1986. L'exigence de publication dérive de la Loi sur les textes réglementaires. Je crois savoir que les premières versions ont fait leur apparition dès les années 40. Je n'ai pas les dates exactes, mais je pourrais obtenir ce renseignement du ministère de la Justice.

Ces règlements ont été publiés. Je crois savoir que même auparavant la plupart des règlements étaient publiés déjà dans la *Gazette du Canada*. Cependant, il faudrait que je vérifie. À ma connaissance, cette publication était assurée par le Bureau du Conseil privé, par le biais de son service des décrets du Conseil.

[Translation]

Senator Joyal: This is what I understand also. The government organization responsible for the *Canada Gazette* has always been part of the Privy Council Office. I stand to be corrected, but since the beginnings of the legislative process in Canada, of Canada as it exists today — I am not talking here about governments before Confederation — publication of regulations and legislation has always been a responsibility of Privy Council.

So I am trying to understand how, under the process we are trying to put into place with this bill, a regulation that was supposed to be published in the *Canada Gazette* and was not could still be part of the regulatory corpus of Canada without being in effect since it was not published. As you say, publication is required by the act that establishes regulatory authority.

[English]

The Chairman: Senator Joyal, I hesitate to interrupt but I have before me the Statutory Instruments Act. Section 11. (2) states:

No regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*, but no person shall be convicted of an offence consisting of a contravention of any regulation that at the time of the alleged contravention was not published in the *Canada Gazette* ...

There are other ways of letting regulations be known. I am looking at some of the exemptions that were under the Canada Wheat Board legislation. This is the pertinent part.

Senator Beaudoin: Could you read the first sentence again, please?

The Chairman: "No regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*, but no person shall be convicted of an offence..."

Senator Beaudoin: If we stop there, I have a question on that very point. They clearly say that no regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*. Are we amending the Constitution? Do not forget that it is delegated legislation. It has to be published somewhere. We are the legislative power. We do not comply with the Constitution in saying that.

The Chairman: There are other ways of publishing regulations.

Senator Beaudoin: We will come back to that.

The Chairman: Some are under the Wheat Board, some are under the Canada Labour Code, some are under the Aeronautics Act, some are under the Special Import Measures Act and some are under the Canadian International Trade Tribunal Act.

[Français]

Le sénateur Joyal: C'est ce que je comprends également. L'organisme gouvernemental responsable de la *Gazette du Canada* a toujours été rattaché au bureau du Conseil Privé. À moins que je ne sois mal informé, depuis le début du processus législatif du Canada, de l'existence canadienne actuelle — et je ne parle pas des gouvernements antérieurs à l'Acte de Confédération — la publication des règlements et des textes et de la loi a toujours été une responsabilité du Conseil Privé.

J'essaie alors de comprendre, dans le processus que nous sommes en train de mettre en place dans ce projet de loi, comment antérieurement à ce projet de loi un règlement qui devait être publié dans la *Gazette du Canada* et qui ne l'a pas été, se retrouve malgré tout dans le patrimoine réglementaire du Canada, sans en pratique être en vigueur, étant donné qu'il n'a pas été publié. Car comme vous le dites, la publication est requise dans la loi constitutive de l'autorité réglementaire.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Joyal, j'hésite à vous interrompre mais j'ai sous les yeux la Loi sur les textes réglementaires. Son paragraphe 11(2) stipule:

Un règlement n'est pas invalide au seul motif qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*. Toutefois, personne ne peut être condamné pour violation d'un règlement qui, au moment du fait reproché, n'était pas publié [...]

Il existe d'autres façons de faire connaître un règlement. Je songe à certaines des exonérations prévues dans la Loi sur la Commission canadienne du blé.

Le sénateur Beaudoin: Pourriez-vous relire cette première phrase, s'il vous plaît?

La présidente: «Un règlement n'est pas invalide au seul motif qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*. Toutefois, personne ne peut être condamné pour violation...»

Le sénateur Beaudoin: Si vous arrêtez-là, j'ai une question sur ce même sujet. On dit clairement qu'aucun règlement n'est invalide uniquement parce qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*. Est-ce que cela ne revient pas à modifier la Constitution? N'oubliez pas qu'il s'agit là d'une législation déléguée. Elle doit être publiée quelque part. Nous sommes le législateur, mais en disant cela nous allons à l'encontre de la Constitution.

La présidente: Il y a d'autres façons de publier des règlements.

Le sénateur Beaudoin: Nous reviendrons là-dessus.

La présidente: Il y a des dérogations dans la Loi sur la Commission du blé, certaines dans le Code canadien du travail, certaines dans la Loi à l'aéronautique, d'autres dans la Loi sur les mesures spéciales d'importation et encore la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

[Translation]

Senator Joyal: But they do not create offences. This is the fundamental difference between what we are trying to do and what existed previously. The provision you quoted includes the remedy, but it does not say who was responsible for publication. The provision says that if somebody failed to publish, no one can be convicted. This is the principle of publicity of legislation which we know very well and which takes precedence over the duty to comply. Publication is a requirement. I am trying to understand who was responsible previously for managing publication. Publication is very important. If a regulation was not published, in practical terms no one can be charged with contravening a regulation that is not public.

So what I want to know is who was responsible for publication, if indeed the *Canada Gazette* remains a responsibility of Privy Council?

[English]

Mr. McDonald: Ultimately it would be the Clerk of the Privy Council who has the responsibility to ensure that regulations were published.

Senator Beaudoin: He has no choice. He has to publish everything.

[Translation]

Senator Joyal: The regulation has to be published because by definition, regulations set out offences. Therefore, by definition, there is a requirement to publish the regulation — and we are not talking about one language or another — we talk about publication, period.

[English]

Mr. McDonald: I am not disagreeing. As far as we know — as I have indicated, we have not done the research — but all regulations were published. There are specific exceptions in the Statutory Instruments Act.

Senator Beaudoin: Who decides that one bylaw will be published but another will not?

Mr. McDonald: The Statutory Instruments Act defines what is published and what is not published.

Senator Beaudoin: This does not respect section 133 of the Constitution.

Senator Fraser: Could we get a definition of “publication,” please? For these purposes, does publication have to mean in the *Canada Gazette*, or are there other forms of publication that meet the requirements of the Constitution and the principles of natural justice?

Mr. McDonald: According to the Statutory Instruments Act, as it now exists, “publication” is publication in The *Canada Gazette*.

[Français]

Le sénateur Joyal: Mais il ne crée pas d'infraction. Voilà la différence fondamentale entre ce que nous essayons de faire et ce qui existait antérieurement. La disposition que vous avez citée comprend le remède, mais elle ne comprend pas la détermination de l'autorité qui avait la responsabilité de publier. La disposition dit que si quelqu'un a omis de publier, on ne peut être accusé. C'est le principe de publication des lois, que l'on connaît très bien, qui l'emporte sur la responsabilité de respecter la loi. Il faut publier. J'essaie de comprendre antérieurement qui avait la responsabilité de s'assurer de gérer la publication. Car la publication est très importante. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut pas, en pratique, poursuivre une personne qui aurait enfreint le règlement qui n'est pas public.

Alors qui antérieurement avait la responsabilité de la publication si la *Gazette du Canada* reste une responsabilité du Conseil Privé?

[Traduction]

M. McDonald: En dernier ressort, c'est au greffier du Conseil privé qu'il incombe de veiller à la publication des règlements.

Le sénateur Beaudoin: Il n'a pas le choix. Il est obligé de tout publier.

[Français]

Le sénateur Joyal: Il doit être publié, parce qu'il s'agit, par définition, d'un règlement qui porte infraction. Donc, par définition, il y a une obligation de publier le règlement — et là on ne parle pas d'une langue ou de l'autre — on parle de la publication.

[Traduction]

M. McDonald: Je ne conteste pas. À ma connaissance — mais comme je l'ai dit, je n'ai pas fait de recherches — tous les règlements ont été publiés, sauf ceux faisant l'objet d'une dérogation expresse dans la Loi sur les textes réglementaires.

Le sénateur Beaudoin: Qui décide qu'un règlement ne sera pas publié et qu'un autre le sera?

M. McDonald: La Loi sur les textes réglementaires détermine ce qui est publié et ce qui ne l'est pas.

Le sénateur Beaudoin: Cela est contraire à l'article 133 de la Constitution.

Le sénateur Fraser: Pourrions-nous avoir une définition de «publication», s'il vous plaît? Est-ce que la publication doit nécessairement avoir lieu dans la *Gazette du Canada* ou bien d'autres formes de publication répondent-elles aux exigences de la Constitution et aux principes de la justice fondamentale?

M. McDonald: Selon le texte actuel de la Loi sur les textes réglementaires, la «publication» est la publication dans la *Gazette du Canada*.

Senator Fraser: However, there is a long list of organizations, including the Wheat Board. There is no point in making a regulation with regard to the Wheat Board if no one knows about it. How do people who are affected by the regulation find out about it?

The Chairman: How are the things that are exempt from publication made known?

Mr. McDonald: They would be advised by the minister responsible for that regulation. For example, for the minister responsible for the Wheat Board would be charged with ensuring that the people at the Wheat Board are aware of what changes have been made. Likewise, if they do something with respect to aviation security, the Minister of Transport would have to advise those responsible in that area of what changes or implementations are necessary.

Senator Fraser: Aviation safety is a very interesting example. Did I understand that if you are creating an infraction it must be published in the *Canada Gazette*? With regard to safety, presumably if you do not obey the regulations you are committing an infraction.

Ms Michèle Currie, Coordinator, Special Committee of Council, Privy Council Office: I am not a lawyer and I do not know the section in the Statutory Instruments Act, but I know that before a regulation is published in the *Canada Gazette* we can present the Order in Council to an individual upon arresting them, and this is valid. When people are arrested on vessels for instance, they are provided with a copy of the Order in Council as proof that the law has been passed.

The Chairman: Even though the regulations have not been published.

Ms Currie: Yes, they can be arrested if they are presented with an Order in Council.

[Translation]

Senator Nolin: Can you confirm that the Income Tax Regulations were enacted only in English? This research was done by the Joint Committee and the Income Tax Regulations were enacted only in the English language.

[English]

Mr. McDonald: I am afraid I cannot confirm that, senator.

[Translation]

Senator Nolin: At the time of the codification in 1949, the clerk of the Privy Council was given the authority to consolidate, to collect, to research and to compel the various ministers and departments to provide English and French versions of all statutory instruments, past and future. Is that true?

[English]

Mr. McDonald: Yes, that is my understanding.

Le sénateur Fraser: Cependant, il y a une longue liste d'organisations exemptées, dont la Commission du blé. Il ne sert à rien de prendre un règlement concernant la Commission du blé si nul n'est au courant. Comment les personnes visées par le règlement en connaissent-elles la teneur?

La présidente: Comment les textes exemptés de publication sont-ils diffusés?

M. McDonald: Le ministre responsable de ce règlement assure l'information. Par exemple, le ministre responsable de la Commission du blé veillera à ce que les personnes concernées à la Commission du blé soient informées des changements apportés. De même, si une mesure est prise dans le domaine de la sécurité aérienne, le ministre des Transports devra faire savoir aux responsables quels changements ou mesures d'exécution sont nécessaires.

Le sénateur Fraser: La sécurité aérienne est un exemple très intéressant. Dites-vous que, pour qu'il y ait infraction, le règlement doit avoir été publié dans la *Gazette du Canada*? En matière de sécurité, je présume que quelqu'un qui contrevient aux règlements commet une infraction.

Mme Michèle Currie, coordonnatrice, Comité spécial du conseil, Bureau du Conseil privé: Je ne suis pas avocate et je ne connais pas cette disposition de la Loi sur les textes réglementaires, mais je sais qu'avant la publication d'un règlement dans la *Gazette du Canada*, nous pouvons présenter le décret à la personne au moment de l'arrêter, et c'est alors valide. Lorsqu'on arrête des gens sur un navire, par exemple, on leur remet une copie du décret comme preuve que le règlement a été promulgué.

La présidente: Même s'il n'a pas été publié.

Mme Currie: Oui, on peut les arrêter sur présentation du décret.

[Français]

Le sénateur Nolin: Pouvez-vous nous confirmer que le Règlement de l'impôt sur le revenu a été édicté uniquement dans la langue anglaise? La recherche a été effectuée par le Comité mixte, et le Règlement de l'impôt a été édicté uniquement dans la langue anglaise.

[Traduction]

M. McDonald: Je crains de ne pouvoir confirmer cela, sénateur.

[Français]

Le sénateur Nolin: Lors de la codification de 1949, le greffier du Conseil privé a été investi des pouvoirs de colliger, d'obtenir, de rechercher, de forcer les différents ministres et ministères à fournir des versions anglaises et françaises de tous les instruments réglementaires passés et futurs. Est-ce bien vrai?

[Traduction]

M. McDonald: Oui, c'est ce qu'il me semble.

[Translation]

Senator Nolin: So how can you tell me that you do not know if the Income Tax Regulations were enacted. You cannot confirm they were enacted only in the English language, contrary to what was required, that is enactment in both official languages.

[English]

Mr. McDonald: I am sorry, senator, I do not have that information in front of me.

[Translation]

Senator Nolin: Would it be possible for you to find out?

[English]

Mr. McDonald: We can certainly look into it, yes.

[Translation]

Senator Nolin: My last question will be on section 133 of the Constitution. In view of the *Blaikie 2* decision of 1981, how can you come here and explain or try to convince us that an act of Parliament can exempt a legislation or a statutory instrument from publication? How can we do that? As Senator Beaudoin argued, the Statutory Instruments Act also ranks as an amendment to the Constitution. The Constitution is crystal clear, as Senator Beaudoin mentioned. Since *Blaikie 2*, we know that this includes regulations. Acts of parliament must be printed and published in both languages, under section 133. This goes over and above the Statutory Instruments Act. It is a fundamental principle. I would even go so far as to say that it is one of the reasons Quebec entered into Confederation.

How could an act of Parliament allow you not to publish?

[English]

Mr. McDonald: I am not a lawyer and I would defer to Department of Justice lawyers to explain how the Statutory Instruments Act was drafted and the constitutionality of that act.

Senator Beaudoin: Madam Chair, I think we will have to ask the experts from the Department of Justice to come back. There is one here this morning. The *Blaikie* case is clear. Section 133 of the Constitution, along with sections 91 and 92, were requested by Cartier and Macdonald.

It is obvious that if it is a statute, the reference case of Manitoba settled everything. It is a clear-cut decision. However, the more I think about this, the *Blaikie* case put the delegated legislation in the same group as legislation of the same nature. The *Blaikie* case is a decision of the Supreme Court. We know that all decisions in constitutional law made by the Supreme Court form part of the Constitution itself.

[Français]

Le sénateur Nolin: Alors comment pouvez-vous me dire que vous ne savez pas si le Règlement de l'impôt sur le revenu a été édicté? Vous ne pouvez pas me confirmer qu'il a été édicté uniquement dans la langue anglaise, contrairement à ce qui devrait être fait, c'est-à-dire édicté dans les deux langues officielles.

[Traduction]

M. McDonald: Désolé, sénateur, je n'ai pas ce renseignement en ma possession.

[Français]

Le sénateur Nolin: Serait-il possible de l'avoir?

[Traduction]

M. McDonald: Nous pouvons certainement nous renseigner, oui.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ma dernière question concerne l'article 133 de la Constitution. Depuis l'arrêt *Blaikie 2* de 1981, comment pouvez-vous nous expliquer et nous convaincre qu'une loi du Parlement peut permettre de soustraire à la publication d'une loi et/ou d'un instrument réglementaire? Comment pouvez-vous faire cela? Comme le disait le sénateur Beaudoin, c'est presque un amendement constitutionnel que vous avez fait avec la Loi sur les textes réglementaires. La Constitution est très limpide, comme le dirait le sénateur Beaudoin. Depuis l'arrêt *Blaikie 2*, on sait que cela inclut les règlements. Les lois doivent donc être imprimées et publiées dans les deux langues, c'est l'article 133 qui le dit. Il ne s'agit même pas de la Loi sur les textes réglementaires. C'est un principe fondamental. Je dirais même que c'est l'une des raisons pour laquelle le Québec a adhéré au Pacte.

Comment une loi du Parlement peut-elle vous permettre de ne pas publier?

[Traduction]

M. McDonald: Je ne suis pas avocat et je laisse à ceux du ministère de la Justice le soin d'expliquer comment la Loi sur les textes réglementaires a été rédigée et l'argumentation constitutionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, je pense que nous devons demander aux experts du ministère de la Justice de revenir. Il y en a un ici ce matin. L'arrêt *Blaikie* est clair. L'article 133 de la Constitution, tout comme les articles 91 et 92, ont été demandés par Cartier et Macdonald.

Lorsqu'il s'agit d'une loi, le jugement dans l'affaire du renvoi du Manitoba a tout réglé. C'est une décision limpide. Cependant, plus j'y réfléchis, plus je constate que l'arrêt *Blaikie* a placé les lois déléguées dans le même groupe que les lois. L'arrêt *Blaikie* est une décision de la Cour suprême. Nous savons que toutes les décisions de la Cour suprême en matière constitutionnelle ont elles-mêmes valeur constitutionnelle.

The first point is the text. The second point is the decision. The third point is convention. That is very clear in our jurisprudence.

If *Blaikie* has to be followed — and we have to follow it because it is part of the Constitution — it means that delegated legislation must follow exactly the same destiny as section 133 of the Constitution Act.

I cannot understand how we can say that an income tax law or a law that is not too interesting for the public will not be published. Where is our power to do that? I cannot see it.

We have now opened a point that we missed yesterday. I admit that I missed it yesterday. For me, delegated legislation, because of the *Blaikie* case, is in the same category as legislation.

The Chairman: Before Senator Joyal speaks, I have a suggestion for the committee. We have an official from Justice here who is prepared to come to the table. We may get some clarification from him on this specific issue. However, we will have to have the officials from Justice back before we move to clause-by-clause consideration of the bill.

If the committee agrees, perhaps the Justice official, Mr. Marc Tremblay, can shed some light into these dark and increasingly murky corners.

Senator Andreychuk: Madam Chair, I could not be here yesterday because I was forced to be in the chamber on another bill. I am pleased that you will have the officials back. I do not know whether the officials from the Department of Justice covered the fact that so much substantive law is being moved into regulations. If they are coming back, I wanted to forewarn them on the record of this point. We have noted from time to time both individually and collectively that it is becoming more and more important what goes into regulations in delegated legislation. Not only should they address the question of delegated legislation and its consequence, they should also address the fact that there has been a trend for efficiency to move more and more substantive matters into regulation. I point in particular to Bill C-11, the immigration bill.

I hope they will be to address those issues.

The Chairman: You are served notice, sir.

Senator Joyal, do you have anything more to ask of the Privy Council officials?

Senator Joyal: I want to make a quick comment on Senator Beaudoin's point about having missed something yesterday. I do not think we missed anything. The purpose of the exercise is to have the witnesses help us and to have the exchanges that we have had to ensure that we understand very well all the implications — constitutional and legal — of a bill that appears as technical as this one on the surface of it. I feel at ease and secure that we are doing the right thing when we are questioning our witnesses who are helping us to understand what the bill contains and its implications.

Le premier point d'appui est le texte. Le deuxième est l'arrêt. Le troisième est la convention. Cela ressort très clairement de notre jurisprudence.

Si l'on respecte *Blaikie* — et nous y sommes obligés car cela fait partie de la Constitution — cela signifie que la législation déléguée doit suivre exactement le même cheminement que celui qu'impose l'article 133 de la Loi constitutionnelle.

Je ne comprends pas comment on peut dire qu'une loi en matière d'impôt sur le revenu ou une loi qui n'intéresse pas de trop près le public ne sera pas publiée. Où puisons-nous le pouvoir de faire cela? Je ne le vois pas.

Nous avons maintenant mis le doigt sur quelque chose qui nous avait échappé hier. J'admets que cela m'a échappé hier. À mes yeux, du fait de l'arrêt *Blaikie*, une législation déléguée est dans la même catégorie qu'une loi.

La présidente: Avant de donner la parole au sénateur Joyal, j'ai une proposition à faire. Nous avons ici un fonctionnaire du ministère de la Justice qui est prêt à venir à la table. Il pourra peut-être nous éclairer là-dessus. Cependant, il nous faudra faire revenir les fonctionnaires du ministère de la Justice avant de passer à l'étude article par article du projet de loi.

Si le comité est d'accord, peut-être ce fonctionnaire du ministère de la Justice, M. Marc Tremblay, pourra-t-il jeter un peu de lumière sur ces recoins de plus en plus sombres.

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, je n'ai pas pu venir à la réunion d'hier car j'étais retenue à la Chambre pour un autre projet de loi. Je suis heureuse que vous demandiez aux fonctionnaires de revenir. Je ne sais pas si les fonctionnaires du ministère de la Justice ont parlé du fait qu'une si grande partie du droit substantif est maintenant transférée dans la réglementation. S'ils vont revenir, je tiens à leur donner préavis que j'aurai des questions à ce sujet. Nous avons fait observer à plusieurs reprises, tant individuellement que collectivement, que des éléments de plus en plus importants sont relégués dans des règlements, des lois déléguées. Non seulement devront-ils nous parler de la publication des lois déléguées, mais également de cette tendance à reléguer de plus en plus d'éléments de fond dans les règlements. Je songe en particulier au projet de loi C-11, la Loi sur l'immigration.

J'espère qu'ils pourront traiter de ces questions.

La présidente: Vous êtes averti, monsieur.

Sénateur Joyal, avez-vous d'autres questions pour les fonctionnaires du Conseil privé?

Le sénateur Joyal: Je voudrais dire rapidement un mot en réponse à la remarque du sénateur Beaudoin que quelque chose nous a échappé hier. Je ne pense pas que quelque chose nous a échappé. Le but de ce travail est que les témoins nous aident et que nous ayons les échanges que nous avons eus pour assurer que nous comprenions bien toutes les implications — constitutionnelles et juridiques — d'un projet de loi aussi technique que celui-ci. Je pense que nous faisons notre travail lorsque nous posons des questions à nos témoins qui nous aident à comprendre la teneur du projet de loi et ses implications.

The Chairman: Certainly, matters have been raised today with which I was having some problems yesterday because, quite frankly, I was having problems with the translation. I was switching from channel to channel. Once you lose the thread of an important thought, it is gone.

Mr. Tremblay, can you help us?

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Madam Chair, before I shed some light on it, perhaps I could ask the indulgence of the committee to have the essence of the question repeated. I was having a background discussion when the question was asked, and I may not have captured the precise nature of the questions.

[Translation]

Senator Nolin: My question is this. Under what power could the Parliament of Canada ignore the second paragraph of section 133, especially since the *Blaikie 2* decision of 1981? More precisely, how could the Parliament of Canada allow an instrument, a delegated legislative instrument, not to be published?

Mr. Tremblay: I understand the question. Let me emphasize first of all that the precise issue of the requirement to publish, despite the wording of section 133, has never, to my knowledge, been considered by any court.

As we know, section 133 is a provision dealing with the language of publication and not publication or printing per se. Other acts of Parliament have, from time to time, dealt with publication or printing requirements — I obviously did not come here with all this information.

[English]

The Chairman: Before you go too much further, Mr. Tremblay, I wish to point out that the exact words of section 133 are: “The acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.”

Mr. Tremblay: Thank you, Madam Chair. I appreciate that, as I indicated, that precisely the words read “printed and published,” but I would argue, and it is the position of the Government of Canada, that that must be read with the following words “in both official languages” or “in English and French” at the time in section 133.

To go back one step, the essence of section 133 was not to ensure that some documents were published; it was to ensure that when documents were published or printed they would be published and printed in both official languages.

From that, we can go on to the basic assumption that we have followed.

La présidente: Des questions ont été soulevées aujourd’hui qui me chiffonnaient déjà hier car, très franchement, j’avais quelques problèmes avec la traduction. Je passais d’un canal à l’autre. Une fois que l’on perd le fil d’un raisonnement important, on est perdu.

Monsieur Tremblay, pouvez-vous nous éclairer?

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Avant d’essayer d’apporter un peu de lumière, madame la présidente, peut-être pourrait-on me répéter la question. J’étais en pleine discussion lorsqu’elle a été posée et je ne l’ai peut-être pas tout à fait saisie.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ma question est la suivante. En vertu de quel pouvoir le Parlement du Canada peut-il aller à l’encontre du deuxième alinéa de l’article 133, surtout depuis l’arrêt *Blaikie 2* de 1981? De façon plus précise, comment le Parlement du Canada peut-il permettre qu’un texte, qu’un instrument de législation délégué, ne soit pas publié?

M. Tremblay: Je comprends la nature de la question. Je soulignerai d’abord que la question précise d’une exigence de publication, malgré ce qu’on peut lire à l’article 133, n’a jamais, à ma connaissance, été considérée par quelque tribunal que ce soit.

L’article 133, on le sait, est une disposition qui vise la langue et non la publication ou l’impression. Il y a d’autres lois du Parlement qui, de temps à autres, ont traité des exigences de publication et d’impression — je n’ai évidemment pas apporté toute ma documentation avec moi aujourd’hui.

[Traduction]

La présidente: Avant que vous alliez plus loin, monsieur Tremblay, permettez-moi de vous rappeler le libellé exact de l’article 133: «Les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues».

M. Tremblay: Merci, madame la présidente. Certes, le texte dit précisément «imprimées et publiées», mais je ferai valoir, et c’est la position du gouvernement du Canada, qu’il faut les lire en conjonction avec les mots «dans les deux langues officielles» ou «en langue anglaise et française» à l’article 133.

Pour revenir un peu en arrière, l’esprit de l’article 133 n’est pas d’assurer que des documents soient publiés, mais d’assurer que lorsqu’on publie ou imprime des documents, ils le soient dans les deux langues officielles.

À partir de là, on peut passer au postulat que nous avons posé.

[Translation]

The laws of Canada have obviously always been passed, always been printed and always been published in both official languages. Is it conceivable that at some point in time we might stop publishing legislation? This is not a matter of linguistic rights, it puts into play other rights, other considerations.

It is our view that section 133 is a provision of a linguistic nature that aims at ensuring equal status for English and French when Parliament passes a law, when Parliament enacts a regulation and government enacts an order in council. I would also draw to your attention that this position of the government is also set out in section 7 of the Official Languages Act. I do not have it before me but if my recollection is correct, it says that, if published, these instruments shall be printed and published in both official languages.

Somebody just handed me a copy of the Act. The English is always easier to read due to the nature of legislative drafting.

[English]

If printed and published, shall be printed and published in both official languages.

[Translation]

This is the provision in the Official Languages Act that applies to legislative instruments we are dealing with here and which, in my view, fully conforms to the requirements of the *Blaikie* decision.

It says, in English:

[English]

“Any instrument made in the execution of a legislative power conferred by or under an act of Parliament, et cetera, shall be made in both official languages.”

[Translation]

This, in our view, is the constitutional requirement that arises out of section 133.

[English]

“That it be made, and if printed and published, shall be printed and published...”

[Translation]

In French, “sont établies dans les deux langues officielles, les actes pris dans l’exercice d’un pouvoir législatif” et leur impression et leur publication éventuelle se font dans les deux langues officielles...”

For a very long time some regulations have been exempted from the publication requirement. Today, these situations are set out in the Statutory Instruments Act — we discussed this briefly yesterday — when there are reasons not to publish, such as

[Français]

Les lois du Canada ont évidemment toujours été adoptées, ont toujours été imprimées et ont toujours été publiées, et ce, dans les deux langues officielles. Pourrait-on, à une autre époque, cesser de publier les lois? C’est une question qui ne relève pas des droits linguistiques comme tels mais qui concerne d’autres droits, d’autres considérations.

Il est de notre avis que l’article 133 est une disposition de nature linguistique qui vise à assurer l’égalité du statut de l’anglais et du français lorsque le Parlement adopte une loi, lorsque le Parlement édicte un règlement et lorsque le gouvernement édicte un décret. Je soulignerais également que cette position du gouvernement est également énoncée à l’article 7 de la Loi sur les langues officielles du Canada. Je n’ai pas le texte devant moi, mais, de mémoire, je peux vous affirmer qu’on y dit que, lorsque publiés ou imprimés, ces textes seront publiés et imprimés dans les deux langues officielles.

On vient de me donner une copie de la Loi. L’anglais est toujours plus facile à suivre, étant donné la nature de la rédaction législative en anglais.

[Traduction]

If printed and published, shall be printed and published in both official languages.

[Français]

C’est la disposition de la Loi sur les langues officielles qui s’applique aux textes de nature législative dont il est question ici, et qui reprend fidèlement, à notre avis, les exigences de l’arrêt *Blaikie*.

Donc, en anglais:

[Traduction]

«Any instrument made in the execution of a legislative power conferred by or under an act of Parliament, et cetera, shall be made in both official languages».

[Français]

C’est l’exigence constitutionnelle qui, à notre avis, découle de l’article 133.

[Traduction]

«That it be made, and if printed and published, shall be printed and published [...]»

[Français]

En français, «...sont établies dans les deux langues officielles, les actes pris dans l’exercice d’un pouvoir législatif (...) et leur impression et leur publication éventuelle se font dans les deux langues officielles...»

Depuis fort longtemps il y a des règlements que l’on a exemptés de l’exigence de publication. Aujourd’hui, c’est dans la Loi sur les textes réglementaires — nous en avons discuté brièvement hier — pour des raisons, entre autres, de sécurité nationale, et selon nous

national security considerations, and in our view this is consistent with the constitutional standard as long as these instruments are enacted in both official languages. Whether they are published or not is another issue. Dealing with a person accused of contravening these regulations, a non linguistic question arises: did that person have knowledge of an applicable rule of law? This is why the Statutory Instruments Act says that “no person shall be convicted of an offence the person did not know about”. We are using the same standard in clause 4(4) of the bill before you.

Senator Nolin: I would like to get this as clear as possible. We accept section 133, there is no argument. Since 1981, the court widened the interpretation of the second paragraph of section 133, extending it to regulations. Do we agree so far?

Mr. Tremblay: Completely.

Senator Nolin: You say that the words “printed” and “published” in the second paragraph of section 133 only deal with linguistic rights and that the government’s interpretation of this is manifested in section 7. In other words, you are going to enact them in both languages, make the regulations in both languages, create them in both languages; both whether they will be published in both languages is another matter.

Mr. Tremblay: Publication in both languages, per se, is not a matter of linguistic rights. In this regard, the Official Languages Act and, in our view, the Constitution also, draw their spirit from other considerations. Constitutional law, the right to be informed of laws provides the sub-text to which linguistic rights apply. The Official Languages Act is not incompatible with other federal pieces of legislation that provide for exemptions from publication.

That being said, as my colleagues from Privy Council pointed out, the vast majority of instruments are indeed published. It is only very specific categories that have been established by Parliament under the Statutory Instruments Act, I should note, that are exempted from the publication requirement.

I would like to return to the question of contraventions, because people have been saying there cannot be an offence if the regulation has not been published. I would say that there can be no offence when there is no knowledge of the contravention: there is a distinction to be made between knowledge of the offence and publication of a regulation. I do not purport to have as much expertise regarding the whole regulatory process as my colleagues of the Privy Council Office or the Department of Justice, but I can still say this. Whenever a regulation is exempt from publication and when this instrument establishes an offence, steps must be taken to make people expected to comply aware of its existence.

There are all sorts of specialized industries, such as the nuclear industry, for example. I am not saying these industries are exempt from publication, but let us just take the nuclear industry as an

cela est conforme à l’exigence constitutionnelle, pourvu que ces textes soient édictés dans les deux langues officielles. S’ils ne sont pas publiés, c’est une autre question. Dans le cas de la personne qui serait accusée d’une infraction à ces règlements, il se pose une question qui est non linguistique: cette personne avait-elle connaissance de l’existence d’une règle de droit qui devait la lier? Voilà pourquoi la Loi sur les textes réglementaires dit: «ne sera pas sujet à une poursuite une personne qui n’avait pas connaissance effective de l’existence de l’infraction qu’on lui reproche.» Nous reprenons la même norme à l’article 4(4) du projet de loi que vous avez devant vous aujourd’hui.

Le sénateur Nolin: J’aimerais que l’on examine la situation le plus précisément possible. On accepte l’article 133, nul ne conteste cela. Depuis 1981, la cour a élargi l’interprétation du deuxième paragraphe de l’article 133, elle l’a étendu aux textes réglementaires. On s’entend sur ce point?

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Nolin: Vous dites que les mots «imprimés» et «publiés» au deuxième paragraphe de l’article 133 ne touchent que des droits linguistiques, et que l’interprétation soutenue par le ministère apparaît à l’article 7. En d’autres mots, vous allez les édicter dans les deux langues, donc les faire dans les deux langues, leur donner naissance dans les deux langues; mais de là à les publier dans les deux langues, c’est une autre affaire.

M. Tremblay: La publication dans les deux langues, effectivement, ne découle pas de droits linguistiques. Sur cette question, la Loi sur les langues officielles et, à notre avis, la Constitution également, prend son air d’aller, pour ainsi dire, prend son esprit de d’autres considérations. On prend le droit constitutionnel, le droit à connaître du droit, comme la trame de fond sur laquelle vient s’appliquer les droits linguistiques. La Loi sur les langues officielles n’est pas en contradiction avec les autres textes de loi fédéraux qui permettent l’exemption de publication.

Ceci dit, comme mes confrères du Bureau du Conseil Privé l’ont souligné, la vaste majorité des textes sont, de fait, publiés. Ce sont des catégories bien précises et qui ont été prévues par le Parlement, je le rappelle, dans la Loi sur les textes réglementaires, qui sont exemptées de cette obligation de publication.

J’aimerais revenir à la question des infractions, parce qu’on a dit qu’il est impossible d’avoir une infraction si le texte n’est pas publié. Je dirais qu’il est impossible d’avoir une infraction ou d’être poursuivi pour une infraction lorsque nous n’avons pas connaissance de l’existence de cette infraction — il y a une distinction entre «connaissance d’une infraction» et «publication d’un règlement». Je ne prétends pas avoir une expertise au niveau de tout le processus réglementaire aussi étendue que les collègues du Bureau du Conseil Privé et d’autres collègues du ministère de la Justice, une expertise en matière réglementaire, mais je dirais ceci. Lorsqu’on prend un règlement exempté de publication et que ce règlement exempté de publication peut créer des infractions, il faut effectivement que des moyens soient pris pour porter ces infractions à l’attention de ceux qui devront s’y conformer.

Il y a toutes sortes d’industries bien spécialisées. Pensons à l’industrie nucléaire, par exemple. Je ne dis pas que ces industries sont exemptées de publication, mais je donne à titre d’exemple

illustration. It would not be very useful in its case to publish very technical, complex and scientific regulations. What needs to be done is to ensure that people who manage nuclear power plants are informed of the regulatory requirements that apply to them.

So there are several industries and sectors where other means are used, apart from publication. Offences can be created. There are several other types of instruments that are not published and do not create an offence, as I emphasized yesterday. But when an offence is created, in the absence of publication other means must be used to bring these regulations to the attention of those people expected to comply.

[English]

The Chairman: Before we go any further, I am reading from section 133 of the Constitution Act, "The Acts of Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages."

When we come to the legislative and other instruments part of the Official Languages Act, it says, under section 7. (2):

(2) All instruments made in the exercise of a prerogative or other executive power that are of a public and general nature shall be made in both official languages and, if printed and published, shall be printed and published in both official languages.

In other words, the definition of instruments that are of a public and general nature is in the act.

Mr. Tremblay: I wish to point out that, for greater clarity, you should read "if printed and published" as applicable to all three of paragraphs, (a), (b), (c) of 7. (1) and a cross-reading of both the English and French makes that more clear.

The main point is that we have used statutory language in section 6 that corresponds to what the court has said. Section 133 said, explicitly, as we have noted: "... printed and published in both official languages." We have now added "enacted," which is the word that the Supreme Court added in *Blaikie No. 1* and *Blaikie No. 2*.

Again, our position is that the very heart of section 133 is that both official languages are on an equal footing; if they are enacted, they are enacted simultaneously in both official languages. If they are printed or published — which they have always been — they are printed or published in both official languages.

The requirement that statutes be printed and published, in our view, is a requirement that arises independently of section 133 of the Constitution, just as the requirements that regulations be published exist because the Statutory Instruments Act makes it so, and where the Statutory Instruments Act does not make it so, the Official Languages Act does not add a publication requirement.

l'industrie nucléaire. À ce titre, le fait de publier les exigences réglementaires techniques, complexes, scientifiques, ne serait pas d'une très grande utilité. Ce qu'il faut véritablement s'assurer, c'est que les personnes qui gèrent les centrales nucléaires soient au courant des exigences réglementaires qui s'appliquent à eux.

Il y a donc plusieurs industries et secteurs d'activités dans lesquels on procède ainsi, où il n'y a pas nécessairement d'exigence de publication. Des infractions peuvent être créées. Plusieurs autres textes existent pour lesquels il n'y a pas de publication et aucune infraction n'est créée — je l'ai souligné hier. Mais lorsque des infractions sont créées, de façon plus générale, alors qu'il n'y a pas de publication, il faut prendre d'autres moyens pour porter à l'attention de ceux qui sont régis par ces textes le contenu de la règle.

[Traduction]

La présidente: Avant d'aller plus loin, je lis l'article 133 de la Loi constitutionnelle: «Les Lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues».

Lorsque nous lisons ensuite la partie de la Loi sur les langues officielles traitant des actes législatifs et autres, on lit, au paragraphe 7(1):

(2) Les actes qui procèdent de la prérogative ou de tout autre pouvoir exécutif et sont de nature publique et générale sont établis dans les deux langues officielles. Leur impression et leur publication éventuelles se font dans ces deux langues.

Autrement dit, la définition des instruments concernés figure dans la loi: il s'agit des instruments de nature publique et générale.

M. Tremblay: Pour que les choses soient claires, l'adjectif «éventuel» s'applique à tout le paragraphe 7(1), ainsi qu'une lecture croisée des versions anglaise et française le prouve.

Ce qu'il faut retenir, c'est que nous avons repris à l'article 6 un libellé qui correspond à ce que la Cour a dit. L'article 33 spécifiait expressément, comme on l'a fait ressortir: «... imprimées et publiées dans ces deux langues». Nous avons maintenant ajouté «éditées», soit le terme que la Cour suprême a ajouté par ses arrêts *Blaikie n° 1* and *Blaikie n° 2*.

Encore une fois, notre position est qu'au coeur de l'article 133 figure l'égalité des deux langues officielles; si un acte est édicté, il doit l'être simultanément dans les deux langues officielles. S'il est imprimé ou publié — ce qui a toujours été le cas — il est imprimé ou publié dans les deux langues officielles.

L'obligation d'imprimer et de publier les lois, à notre avis, est une exigence qui a sa source ailleurs que dans l'article 133 de la Constitution, tout comme l'obligation de publier les textes réglementaires existe à cause de la Loi sur les textes réglementaires et, dans les cas où cette loi n'exige pas la publication, la Loi sur les langues officielles n'ajoute pas d'exigence de publication.

Senator Fraser: Thank you for your help, Mr. Tremblay. Just so I fully understand, what does “publication” mean? I find it inconceivable that a democratic system would have a regulation that was not published within the ordinary meaning of the word, that is to say, communicated to all those who might be affected by it.

If publication means putting it in the *Canada Gazette* so that every single citizen has access to it, that is one thing. However, if publication means — as I would have taken it to mean — communication to those affected, then I cannot understand how any regulation would be unpublished. Where are we here?

Mr. Tremblay: We are talking about publication for the purposes of the Statutory Instruments Act and, hence, for the purposes of section 7 of the Official Languages Act. Where the act states that regulations are “printed and published,” it means publication in the *Canada Gazette*. Therefore, we do have two categories of texts.

I would begin by saying the bill corrects the language problem. We do not believe as a government that we have another problem, but there are two issues. There is the language issue, and there is what I would qualify as more generally a knowledge-of-the-law issue, under which knowledge of the law can be then subdivided into publication in the *Gazette* or “other means” of bringing to the attention of the public. Both formal publication in the *Gazette* and “other means” to bring regulations to the attention of their specific public can be used to try to give a general illustration of why this might be.

We have dealt today with regulations in a more formal sense and orders in council by the Governor in Council, but what are generally referred to as internal regulations that are made, for example, for the conduct of defence matters. They may or may not be actually covered by section 133 because, for example, they may not be of general application. We are not talking about whether or not section 133 applies to those. We are talking about whom their public would be. It would be a disservice to Canada in many ways if such internal regulations of how our army conducts its matters were put out in the *Gazette*, but officers are required to adhere to these norms, and they may be court-martialled if they do not adhere to them. They have been informed. They have received the copies.

Senator Fraser: In both languages?

Mr. Tremblay: Yes, in terms of how National Defence communicates to its officers. If they have legislative character — and now we are back into the language sphere — those norms have to be enacted in both official languages and would be made available to personnel in both official languages, yes.

Senator Fraser: You have several times — both yesterday and today — referred to regulations that do not create offences. Could you give me an example of what you mean? It would seem to me that any regulation that sets down a rule — thou shalt do something — would ultimately mean that if you do not do it, you have committed some sort of offence. Can you explain to me the distinction we are talking about here?

Le sénateur Fraser: Merci de votre aide, monsieur Tremblay. Pour bien comprendre, qu’entend-on par «publication»? Je trouve inconcevable que dans un régime démocratique un règlement puisse ne pas être «publié», au sens ordinaire de ce mot, c’est-à-dire communiqué à toutes les personnes concernées.

Si par publication on entend la parution dans la *Gazette du Canada* afin que chaque citoyen y ait accès, c’est une chose. Cependant, si par publication on entend — comme il me le semblerait — la communication à tous les intéressés, alors je ne peux comprendre comment un règlement peut ne pas être publié. Qu’en est-il?

M. Tremblay: Nous parlons de publication aux fins de la Loi sur les textes réglementaires et, par conséquent, aussi aux fins de l’article 7 de la Loi sur les langues officielles. Lorsque la loi dit qu’un règlement doit être «imprimé et publié», cela signifie la publication dans la *Gazette du Canada*. Par conséquent, nous avons deux catégories de textes.

Je commencerai par dire que le projet de loi rectifie le problème linguistique. Le gouvernement ne pense pas qu’il se pose un autre problème, mais il y a deux questions. Il y a d’une part la question linguistique, et d’autre part ce que j’appellerais, de façon plus générale, la question de la connaissance du droit, cette connaissance pouvant être assurée soit par la publication dans la *Gazette* soit par «d’autres moyens». Tant la publication officielle dans la *Gazette* que les «autres moyens» de porter les règlements à la connaissance des intéressés peuvent être utilisés.

Nous avons parlé aujourd’hui des règlements et décrets en Conseil de nature formelle, mais non des règlements internes qui peuvent être pris, par exemple, pour la conduite des affaires militaires. Ceux-là peuvent être couverts ou non par l’article 133 parce que, par exemple, ils ne sont pas forcément de nature générale. Il ne s’agit pas dans leur cas de savoir si l’article 133 s’applique ou non à eux. Il s’agit de savoir à quel public ils s’adressent. Ce serait rendre un mauvais service au Canada que de publier, dans la *Gazette*, des règles internes régissant les opérations des forces armées, mais cela n’empêchera pas que les officiers soient tenus de respecter ces normes et d’être traduits en cour martiale s’ils ne le font pas. Ils auront été informés. Ils auront reçu les copies.

Le sénateur Fraser: Dans les deux langues?

M. Tremblay: Oui, conformément aux modes de communications de la Défense nationale avec ses officiers. S’ils ont un caractère législatif — et nous revenons là dans la sphère linguistique — ces normes doivent être édictées dans les deux langues officielles et seront communiquées au personnel dans les deux langues officielles, oui.

Le sénateur Fraser: À plusieurs reprises — hier et aujourd’hui — vous avez fait état de règlements qui ne créent pas d’infraction. Pouvez-vous m’en donner un exemple? Il me semble que tout règlement qui énonce une règle — tu dois faire telle chose — signifie que la personne qui ne s’y plie pas commet une infraction quelconque. Pouvez-vous m’expliquer la distinction que vous établissez ici?

Mr. Tremblay: Not being an expert in regulations, I would have to search them out.

Senator Fraser: Do you have a hypothetical example?

Mr. Tremblay: There are standards and norms for thickness and presentation of documents for which there is no penalty for non-compliance, especially when the norms apply internally to government, the assumption being that once a rule is set, the state conforms with its own rules and has internal mechanisms for ensuring compliance.

The Chairman: This is helping to clarify my thoughts on the same matter. I have just been told that clause 2, the definitions part of this bill, defines "government publication," "legislative instrument," "instruments published in both languages" and "enacted," but it does not define "publish," when that word is used alone, or "publication." Since "publish" is used alone, the court must interpret it differently from government publication and must use the ordinary meaning. That is what you have been suggesting, Senator Fraser. Am I right?

Senator Fraser: Then we are back with the concept.

Mr. Tremblay: No. The definition here is meant to capture the fact that, as discussed yesterday, in the 1940s, during war years, there were other official publications made. Because we are dealing with regulations that existed prior to the publication requirements in the Statutory Instruments Act, we are dealing with two different concepts here of publication. The Statutory Instruments Act definition of publication is the one currently in force, but it was not always so.

If we go back to 1867, there was no Statutory Instruments Act, but there have always been official publications under different statutes. To understand fully the more fulsome answer, we have to go back to the 1869 Official Printers Act, and then there is a 1950s version of that act and a 1970s version of that act, until finally, it is made redundant by the adoption of the Statutory Instruments Act in the early 1970s. We do have different concepts of publication, but they all refer to the Official Printer of the Queen.

Senator Cools: Yes, I would say they are expressions of publication, but however you cut it, at the end of the day, they are all official government or Queen's Printer type publications. They are not intended to be publications of some private individual.

Mr. Tremblay: That is correct. The documents, to which we refer in clause 3 of the act, are only documents that were printed in the *Canada Gazette*. Then there is a principle of statutory interpretation to explain how a court would interpret the words that follow, "or any other official publication." The court would take its cue from the first word, *Canada Gazette*, and then "other official publication" would have to be things very much like the *Canada Gazette*. I do not have the list with me, but there are things that are called "Orders and Regulations of War," 1944, 1945, et cetera, and they are available on the shelves of the library. Senators may visit the Library of Parliament and see that the volumes do appear in those war-time years with the official

M. Tremblay: N'étant pas expert, il va falloir que je fasse des recherches.

Le sénateur Fraser: Auriez-vous un exemple hypothétique?

M. Tremblay: Il y a des normes régissant l'épaisseur et la présentation de documents dont le non-respect n'est pas sanctionné, surtout lorsque les normes sont internes à l'administration, le postulat étant qu'une fois qu'une règle est fixée, l'État se conforme à ses propres règles et possède des mécanismes internes pour en assurer le respect.

La présidente: Cela clarifie les choses pour moi. On vient de me dire que l'article 2 du projet de loi, l'article sur les définitions, définit «publication gouvernementale», «texte législatif», «textes publiés dans les deux langues» et «édicte», mais ne définit pas «publié», lorsque ce terme est employé seul, ni «publication». Puisque «publié» apparaît seul, la Cour devra l'interpréter dans un sens différent de «publication gouvernementale» et utiliser son sens ordinaire. C'est à cela que vous vouliez en venir, sénateur Fraser. Ai-je raison?

Le sénateur Fraser: Cela nous ramène au concept.

M. Tremblay: Non. La définition ici traduit le fait que, comme on l'a vu hier, dans les années 40, pendant la guerre, il existait d'autres formes officielles de publication. Puisque nous parlons ici de règlements qui existaient avant l'obligation de publication de la Loi sur les textes réglementaires, nous avons affaire à deux concepts différents de la publication. La définition de publication de la Loi sur les textes réglementaires est celle qui prévaut actuellement, mais il n'en a pas toujours été ainsi.

Si l'on remonte à 1867, il n'y avait pas de Loi sur les textes réglementaires, mais il y a toujours eu des publications officielles sous le régime de différentes lois. Il faut donc remonter jusqu'à la Loi sur les imprimeurs officiels de 1869, et à sa version de 1950 et à sa version de 1970, cette dernière ayant été rendue redondante par l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires au début des années 70. On trouve là différents concepts de publication, mais tous font référence à l'Imprimeur officiel de la Reine.

Le sénateur Cools: Oui, il y a différentes expressions, mais en fin de compte, il s'agit toujours de publications officielles du gouvernement, de type Imprimeur de la Reine. Il ne s'agit nullement de publications privées.

M. Tremblay: C'est juste. Les documents auxquels nous faisons référence à l'article 3 sont uniquement ceux publiés dans la *Gazette du Canada*. Ensuite, il y a un principe d'interprétation qui explique comment un tribunal interprétera les mots suivants «ou toute autre publication officielle». Le tribunal se saisira de l'indice donné par le premier terme, *Gazette du Canada*, et puis «autre publication officielle» devra forcément être quelque chose qui ressemble à la *Gazette du Canada*. Je n'ai pas la liste ici avec moi, mais il y a des textes qui sont intitulés «Ordonnances et règlements de guerre», remontant à 1944 et 1945, et cetera, et vous les trouverez sur les rayons de la bibliothèque. Les sénateurs peuvent aller à la Bibliothèque du Parlement et voir les volumes

names and they bear a number of different names over the years, but they were official publications of government.

Senator Beaudoin: I will start with section 52, Part VII of the Constitution Act, 1982. No one has talked about it, but it is there and it reads:

The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

“Any law” would, obviously, include the Official Languages Act.

Section 133 is in the Constitution of Canada. In that field, it is the supreme law of Canada. The second paragraph in section 133 clearly states that, “the acts of the Parliament of Canada and the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.” They are not talking at all about the Official Languages Act, which came many, many years later.

In the laws of Canada, Quebec and Manitoba — there is a reference to Manitoba — it is very clear that the laws of Quebec and the laws of Canada are under the obligation to be “printed and published.” This is very clear. The acts of the Parliament of Canada and Quebec must be printed and published in French and in English. If you want to modify that, you must modify the Constitution. You cannot modify that by changing the Official Languages Act.

You do not submit section 133 of the Constitution to the Official Languages Act. It is the reverse. The Official Languages Act is only an act. It is perhaps quasi-constitutional, but it is only an act. Every act is submitted to the Constitution of Canada. You cannot change that.

You cannot explain what the Constitution means in an ordinary statute. From where are you taking that authority? It is like the Civil Code existed in 1866; it is stated that the Civil Code is in French and in English. No one ever raised a problem with that.

The Chairman: We are not talking acts; we are talking regulations and instruments.

Senator Beaudoin: That is point number two. We have a decision of the Supreme Court that says that delegated legislation should be in both official languages. It is a judgment of the court and, therefore, it is part of the Constitution.

I cannot accept that we could change the Constitution by a simple statute. The only thing that may happen is that the Supreme Court in interpreting the Constitution is really constitutionalizing the law.

publiés pendant les années de guerre, qui portent des noms officiels différents mais qui étaient tous des publications officielles du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Je vais commencer par citer l'article 52 de la Partie VII de la Loi constitutionnelle de 1982. Nul n'en a encore parlé, mais le voici:

La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Toute autre règle de droit englobe manifestement la Loi sur les langues officielles.

L'article 133 figure dans la Constitution du Canada. Il représente donc la loi suprême du Canada. Le deuxième paragraphe de l'article 133 dispose clairement que «les Lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues». Il n'est pas question là de la Loi sur les langues officielles, qui est de nombreuses années postérieures.

S'agissant des lois du Canada, du Québec et du Manitoba — il y a plus loin une référence au Manitoba — il est très clair que ces lois doivent être «imprimées et publiées». C'est limpide. Les Lois du Parlement du Canada et du Québec doivent être imprimées et publiées en français et en anglais. Si vous voulez changer cela, il faut modifier la Constitution. Vous ne pouvez modifier cela en changeant la Loi sur les langues officielles.

On ne peut assujettir l'article 133 de la Constitution à la Loi sur les langues officielles. C'est l'inverse. La Loi sur les langues officielles n'est qu'une loi. Elle est peut-être quasi constitutionnelle, mais ce n'est qu'une loi. Chaque loi est assujettie à la Constitution du Canada. Vous ne pouvez changer cela.

Vous ne pouvez interpréter la Constitution dans une loi ordinaire. D'où prendriez-vous cette autorité? Le Code civil existait en 1866 et il est en français et en anglais. Nul n'a jamais soulevé de problème à ce sujet.

La présidente: Nous ne parlons pas de lois ici, mais de règlements et d'instruments.

Le sénateur Beaudoin: Cela m'amène au deuxième argument. Nous avons une décision de la Cour suprême qui dit que les instruments délégués doivent être dans les deux langues officielles. C'est un jugement de la Cour suprême et donc un élément de la Constitution.

Je ne puis accepter que l'on modifie la Constitution au moyen d'une simple loi. La seule possibilité pour cela est que la Cour suprême, en interprétant la Constitution, constitutionnalise dans la pratique une loi.

The Official Languages Act has nothing to do with that. The act shall be in French and English because the Constitution says so. You cannot modify that by a simple statute. There is no exception. If the court says that delegated legislation is of the same nature as legislation, we follow the Constitution.

Mr. Tremblay: I appreciate that there may be a legal debate around these issues.

[Translation]

Mr. Tremblay: What I can tell this committee today is that the legal opinion of the Department of Justice in this regard differs from yours.

Senator Beaudoin: So what do they say, in short?

Mr. Tremblay: Let me clarify. I understand what you say when you state that section 133 is part of the Constitution. Section 18 of the Charter is also part of the Constitution and section 52 ensures the primacy of the Constitution. It was never my intention to suggest that section 7 of the Official Languages Act changes the Constitution whatsoever. I simply wanted to illustrate the fact that the government has for a very long time been of the opinion that section 133 should be interpreted as not requiring publication but as requiring the equal treatment of English and French, whatever that treatment might be. For example, under section 20 of the Charter, if a service is provided in English, it must also be provided in French. As to whether a service should be provided or not, neither the Official Languages Act nor the Charter impose anything.

Senator Beaudoin: The Constitution says so.

Mr. Tremblay: In our opinion, section 18 and section 133 simply state that when an enactment takes place, it must be done in both official languages; when a legislation is published, it must be published in both official languages; when a legislation is printed, it must be printed in both official languages. I understand that there is room for debate. However, it is my duty to tell you that the Official Languages Act says what it says, that this is deemed valid and that you have before you a bill that is based on each of these elements, the Official Languages Act as it exists.

Senator Beaudoin: Which means that section 133, in your opinion —

[English]

“... shall be printed and published in those Languages.” When it is decided somewhere else that it should be printed and published?

[Translation]

Mr. Tremblay: Absolutely.

La Loi sur les langues officielles n'a rien à voir avec cela. Les textes doivent être en anglais et en français parce que la Constitution l'impose. Vous ne pouvez modifier cela par une simple loi. Il n'y a pas d'exception. Si la Cour dit qu'un instrument délégué est de même nature qu'une loi, il faut appliquer la Constitution.

M. Tremblay: J'admets qu'il puisse y avoir un débat juridique sur ces questions.

[Français]

M. Tremblay: Ce que je peux dire au comité aujourd'hui, c'est que les avis du ministère de la Justice à cet égard sont à l'effet contraire aux vôtres.

Le sénateur Beaudoin: En deux mots, que disent-ils?

M. Tremblay: J'aimerais clarifier. Je comprends ce que vous dites lorsque vous dites que l'article 133 renvoie à la Constitution. L'article 18 de la Charte renvoie aussi à la Constitution, et l'article 52 donne primauté à la Constitution. Je n'ai nullement voulu suggérer que l'article 7 de la Loi sur les langues officielles venait en quelque façon modifier la Constitution. Je voulais simplement illustrer le fait que, depuis longtemps, le gouvernement est d'avis que l'article 133 doit s'interpréter de sorte à ne pas exiger la publication mais bien à exiger le traitement égal de l'anglais et du français, quel que soit le traitement qu'il reçoit. Par exemple, sous l'article 20 de la Charte, si un service est offert en anglais, il doit également être offert en français. Quand à savoir si un service doit être offert, ni la Loi sur les langues officielles ni la Charte ne le dicte.

Le sénateur Beaudoin: C'est la Constitution qui le dit.

M. Tremblay: Selon nous, l'article 18 et l'article 133 disent tout simplement que lorsqu'on édicte une loi, on l'édicte dans les deux langues officielles; lorsque l'on publie une loi, on la publie dans les deux langues officielles; lorsque l'on imprime une loi, on l'imprime dans les deux langues officielles. Je comprends que cette question peut être débattue. Toutefois, il est de mon devoir de vous indiquer que la Loi sur les langues officielles dit ce qu'elle dit, qu'elle est présumée valide, et que vous avez aujourd'hui devant vous un projet de loi qui prend comme point de départ chacun de ces éléments, la Loi sur les langues officielles telle qu'elle existe.

Le sénateur Beaudoin: Ce que signifie selon vous l'article 133 —

[Traduction]

«[...] devront être imprimées dans ces deux langues». Vous dites que c'est lorsqu'on a décidé ailleurs d'imprimer et de publier?

[Français]

M. Tremblay: Tout à fait.

Senator Beaudoin: But it says the opposite. It says that the act shall be printed and published. You say that it shall be published and printed in English and in French only when another act says that this shall happen. You are changing completely the Constitution.

Mr. Tremblay: There is no requirement for another act to say so. I am not able to explain all of the subtleties and legal opinions of the Department of Justice. I already stated that the position of the Department of Justice regarding the interpretation of section 133 is to the effect that section 133 deals with the text, the actions such as they exist. The power of Parliament to make laws does not come from section 133 either. The power of Parliament to make laws comes from somewhere else. Therefore, when section 133 says that Parliament makes laws, it does not only say that Parliament makes laws but that Parliament shall make them in both official languages. In the same way the section says that Parliament publishes its laws in both official languages and prints them in both official languages. I remind you that the bill before you is not dependant on the resolution of this issue, which is much wider and very complex.

Senator Beaudoin: With all due respect for lawyers, when it says here, in 1867, that the acts of Ottawa and Quebec shall be published in both official languages, no one at that time thought there would come a day when a Department would decide this would happen only where there are linguistic rights and where there are acts to be published. They simply said this is a bilingual country in the legislative sphere. That is all they said. I wonder how something can be added to the second paragraph without violating the Constitution. Only a constitutional amendment could achieve t[Translation]his.

[English]

The Chairman: I sincerely hope that when the officials from the Justice Department come back before us they will be able to answer this question and to clarify the matter for us.

[Translation]

Senator Joyal: On the same subject, Madam Chair. I appreciate the efforts of Mr. Tremblay to try to define the various levels of requirement to enact and to publish. It seems to me that when something is enacted and printed, there is a text. Regulatory activity always takes the form of a text. In order for this text to be valid, it must exist in both languages. I think we can easily agree on this part.

There is a provision in the Constitution that clearly states that this text shall be published in the *Canada Gazette* or by other means, such as a circular, and that it must be done in both official languages.

Paragraph 4(3)(b) says that no person shall be convicted of an offence unless:

Le sénateur Beaudoin: Mais c'est l'inverse que l'on dit. On dit que la loi doit être imprimée et publiée. Vous dites qu'elle doit être publiée et imprimée en français et en anglais lorsque l'on dit dans une autre loi qu'elle doit être publiée. Mais vous changez complètement la Constitution.

M. Tremblay: Il n'est pas nécessaire que ce soit dit dans une autre loi. Je ne suis pas en mesure d'exposer toutes les facettes et avis juridiques du ministère de la Justice. Je vous ai déjà dit que la position du ministère de la Justice à l'égard de l'interprétation de l'article 133 est à l'effet que l'article 133 a trait aux textes, aux actions telles qu'elles existent. Le pouvoir du Parlement d'adopter une loi ne vient pas de l'article 133 non plus. Le pouvoir du Parlement d'adopter une loi vient d'ailleurs. Ainsi, quand l'article 133 dit que le Parlement adopte les lois, il ne dit pas seulement que le Parlement adopte les lois, il dit que le Parlement adopte les lois dans les deux langues officielles. De la même façon, l'article dit que le Parlement publie les lois dans les deux langues officielles, le Parlement imprime les lois dans les deux langues officielles. Je vous rappelle que le projet de loi qui est devant vous ne dépend pas de la résolution de cette question, qui est beaucoup plus vaste et fort complexe.

Le sénateur Beaudoin: Avec le plus grand respect pour les juristes, lorsqu'on dit ici qu'en 1867 les lois à Ottawa et à Québec devaient être publiées dans les deux langues, ils n'ont jamais pensé qu'un jour un ministère déciderait que ce sera quand il y aura des droits linguistiques et quand il y aura des lois qui vont permettre la publication. Ils ont simplement dit, c'est un pays où il y a deux langues sur le plan législatif. C'est tout ce qu'ils ont dit. Je me demande comment on peut ajouter au deuxième paragraphe sans aller contre la Constitution. Seul un amendement constitutionnel pourra faire cela.

[Traduction]

La présidente: J'espère sincèrement que lorsque les fonctionnaires du ministère de la Justice reviendront ils pourront répondre à cette question et clarifier la chose.

[Français]

Le sénateur Joyal: C'est sur le même sujet, madame la présidente. J'apprécie les efforts faits par M. Tremblay pour tenter de déterminer les différents niveaux d'obligation d'adopter ou d'édicter et de publier. Je comprends que lorsqu'on adopte ou qu'on édicte, on imprime et il y a un texte. L'activité réglementaire se fait strictement par un texte. Alors pour que ce texte soit valide, il faut que le texte existe dans les deux langues. Je crois qu'on s'entend facilement sur ce point.

Il y a dans la Constitution un élément qui indique très clairement que ce texte sera publié dans la *Gazette Officielle du Canada* ou par d'autres moyens, une circulaire, par exemple, et que ce doit être fait dans les deux langues officielles.

L'article 4(3)(b) dit que nul ne peut être condamné pour une infraction si:

(b) it is proven that reasonable steps were taken to bring the substance of the legislative instrument it replaces to the notice of that person before the contravention occurred.

The substance of the legislative or regulatory instrument must be in both languages. I understand your earlier example where you referred to the nuclear industry. Let us assume we make a regulation that is of interest only to a very limited group of people and that a determination is made that the text shall be published, but without specifying the means. There is no mention of the *Canada Gazette*. If the regulation says that it shall be published in the *Canada Gazette*, we know that it must be done. If the text simply says "shall be published", it is obvious that this means that the text shall be printed and distributed — this is what my colleague Senator Fraser tried to get at earlier.

A person in Canada cannot be accused of contravening to a regulation if the text brought to the notice of that person or that is so deemed does not exist in both languages.

Mr. Tremblay: I think I agree with you, but to ensure I understand correctly, I will repeat in my own words what I heard you say.

Let me say first of all that a federal act, a legislative or regulatory instrument that is published in my view necessarily implies publication in the *Canada Gazette*. The Statutory Instruments Act is the only legislation that controls this so-called official publication. I believe that nowadays — this is a quite recent change — there is also publication on the Internet since we now operate in a new world.

I believe what you said is correct, that the instrument has to be enacted in both official languages to be constitutional. This is the objective of clauses 3 and 4 of the bill: ensure once and for all that this shall be the case of all instruments.

Let us assume, for the purpose of this discussion, that the technique is valid and effective, in other words that we can incorporate by reference, in a global fashion, and with retroactive effect. These instruments, despite any potential defect, would be legally considered as having been enacted in both official languages. Therefore they will be valid, in our view, under section 133 of the Constitution Act of 1867 as we interpreted it. They are valid and comply with the requirements of the Official Languages Act of 1988, as they are specifically laid out — in other words, they have been enacted. If they have not been published, once again, we rely on the language of the Official Languages Act. If they have been published and printed, they must be published and printed in both languages. If they are not published or printed, obviously, they cannot be published or printed in both official languages, but a text exists in both official languages. This is why, where the clause says:

b) il est prouvé que des mesures raisonnables ont été prises pour que la substance du texte législatif qu'il remplace soit portée à la connaissance de cette personne avant la violation.

La substance du texte législatif ou réglementaire doit nécessairement être dans les deux langues. Je reprends votre exemple de tantôt en ce qui a trait aux activités relatives à l'industrie nucléaire. Supposons qu'on adopte un règlement qui n'est d'intérêt que très limité pour un groupe de personnes déterminé et qu'il est déterminé dans le statut que le texte sera publié, sans toutefois préciser de quelle façon. On ne dit pas qu'il sera publié dans la *Gazette du Canada*. Si le texte dit qu'il est publié dans la *Gazette du Canada*, on sait qu'il doit paraître dans la *Gazette du Canada*. Si le texte dit simplement, «doit être publié», il est certain que le mot «publication» signifie une impression du texte et une distribution du texte — c'est ce que ma collègue le sénateur Fraser tentait d'exprimer un peu plus tôt.

On ne peut pas accuser une personne au Canada d'avoir enfreint à un règlement si le texte que l'on a porté à sa connaissance ou qui est présumé avoir été porté à sa connaissance, n'existe pas dans les deux langues.

M. Tremblay: Je crois être d'accord avec vous, mais pour m'assurer de bien comprendre, je vais reprendre en mes propres mots ce que je crois avoir été la teneur de vos propos.

Je précise d'abord qu'un texte de loi fédérale, un texte législatif ou réglementaire publié, à mon avis, implique nécessairement la publication au moyen de la *Gazette du Canada*. La Loi sur les textes réglementaires est la seule qui contrôle cette publication dite officielle. Elle comporte également à présent, si je ne m'abuse — car je sais que les modifications sont relativement récentes — un élément de publication sur Internet, car nous oeuvrons aujourd'hui dans ce monde nouveau.

Je crois qu'essentiellement, ce que vous dites, c'est que le texte doit avoir été édicté dans les deux langues officielles pour respecter l'exigence constitutionnelle. C'est ce que vise les articles 3 et 4 du projet de loi: assurer une fois pour toute que ce soit le cas de tous les textes.

Acceptons, pour les fins de la discussion, que la technique est valide et efficace, c'est-à-dire que l'on peut incorporer par renvoi, de façon générale, et donner un effet rétroactif. Les textes, malgré leurs défauts potentiels, seraient considérés, pour les fins du droit, comme ayant été établis dans les deux langues officielles. Ils sont donc valides, selon nous, au titre de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 telle qu'on l'interprète. Ils sont valides et suivent les prescriptions de la Loi sur les langues officielles de 1988, telles qu'elles sont spécifiquement énoncées — c'est-à-dire que le texte a été pris. S'il n'a pas été publié, encore une fois, on s'en remet au texte de la Loi sur les langues officielles. S'il a été publié et imprimé, il doit être publié et imprimé dans les deux langues. S'il n'est pas publié ou imprimé, forcément, il n'a pas à être publié ou imprimé dans les deux langues officielles, mais le texte existe dans les deux langues officielles. Donc, lorsque l'article dit que:

...reasonable steps were taken to bring the substance of the legislative instrument it replaces to the notice of that person...

— we switch to a different concept. We are not dealing anymore with this concept of publication or printing. We refer to another legal concept, that of knowledge. This concept has its equivalent in criminal law, for example the *mens rea* and the *actus reus* — the knowledge of what one was doing. But knowledge is a legal concept that does not relate to linguistic rights.

I can tell you that if you do such and such a thing, you will be contravening a federal regulation; so you nod your head and understand that what you were about to do is an offence and that you have been so notified and that you are liable to prosecution. You do not have any published text, but you have knowledge. You would also have knowledge of the substance of the offence — at least it could be said you would have that knowledge — given your knowledge of English. Therefore, Senator, you would have knowledge if I explained the substance of the offence, but in the English language.

So these are aspects that are not related to linguistic rights. They are related to issues of natural justice that are found also in other areas such as criminal law, for example. These criteria are repeated in the Statutory Instruments Act.

[English]

The Chairman: Mr. Tremblay, for a short résumé of what Senator Joyal was saying — this is going on for a very long time — perhaps we could get something from you in writing.

[Translation]

Senator Rivest: I do not agree at all with my colleague. I believe that section 133 is indeed a linguistic provision that does not create any obligation for the Parliament of Canada or the legislature of Quebec to enact laws, to print and publish regulations. The best proof is that similar provisions were created for New Brunswick when this province received bilingual status. The same language as that of section 133 is found in the legislation dealing with the exercise of regulatory power. Before parliamentary proceedings in New Brunswick became bilingual, the legislator of New Brunswick had the power to enact, print and publish laws and regulations as it wished.

In this sense, in my view, section 133 is a simple provision. It is important, fundamental and constitutional, but it only guarantees linguistic equality between French and English. They could have added Chinese, for example, if we had another language. This would have been fully within the ambit of section 133 which is of a purely linguistic nature and which, in my opinion, is not the basis for the right of the Parliament of Canada and the legislature of Quebec to pass laws and regulations and to print them. I believe there is a different legal basis for this right. If I understood

[...] des mesures raisonnables ont été prises pour que la substance du texte législatif qu'il remplace soit portée à la connaissance de cette personne [...]

...on passe à une autre notion. On ne parle plus de cette notion de publication ou d'impression. On fait allusion à un autre concept de droit qui est la connaissance. Ce concept a son pendant en droit criminel, par exemple, le *mens rea* et l'*actus reus* — la connaissance du fait de ce qu'on faisait. Mais la connaissance est un concept en droit et ne soulève pas de droits linguistiques.

Je peux vous dire que si vous faites telle ou telle chose, vous serez en contravention à un règlement fédéral; vous hochez de la tête et comprenez que ce que vous allez faire vient d'être porté à votre attention, et vous avez connaissance de la substance de l'infraction que l'on pourra éventuellement vous reprocher. Vous n'avez pas vu un texte publié, mais vous en avez connaissance. Vous auriez également connaissance de la substance de cette infraction — à tout le moins, on pourrait dire que vous en auriez connaissance — étant donné votre connaissance de l'anglais. Ainsi, sénateur, vous en auriez connaissance si je vous exposais la substance de cette infraction, mais en langue anglaise.

Ce sont donc des points qui n'ont pas trait au droit linguistique. Ils ont trait aux critères de justice fondamentale qui se retrouve ailleurs, dans d'autres contextes — dans le droit criminel, par exemple. Ces critères sont des répétitions de ce qu'il y avait dans la Loi sur les textes réglementaires.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Tremblay, pour un court résumé de ce que disait le sénateur Joyal — cela commence à être long — vous pourriez peut-être nous communiquer quelque chose par écrit.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec mon collègue. Je crois qu'effectivement l'article 133 est une disposition linguistique qui ne fonde pas une obligation pour le Parlement du Canada ni pour la législature du Québec d'adopter des lois, de publier des règlements et de les imprimer. La meilleure preuve est que l'on a adopté des positions analogues au Nouveau-Brunswick lorsqu'on a donné un statut bilingue à cette province. On retrouve dans le texte de loi la même formulation qu'à l'article 133 sur l'exercice du pouvoir réglementaire. Avant que l'on rende bilingues les procédures parlementaires au Nouveau-Brunswick, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick avait le pouvoir d'adopter des lois, d'adopter des règlements de les imprimer et de les publier selon leur désir.

En ce sens, à mon avis, l'article 133 n'est qu'une simple disposition. Elle est importante, fondamentale et constitutionnelle, mais elle garantit l'égalité linguistique entre le français et l'anglais. On aurait pu ajouter le chinois, par exemple, si on avait une autre loi. Cela aurait été tout à fait dans le cadre de l'article 133, c'est-à-dire de nature purement linguistique et qui, à mon avis, ne fonde pas le droit pour le Parlement du Canada ou pour la législature du Québec d'adopter des lois, d'adopter des règlements et de les imprimer. Je crois qu'il s'agit là de d'autres

you correctly, this is also the interpretation of the Department of Justice. I believe this is the role and this is what we recently did in New Brunswick.

Despite all the appeal of Senator Beaudoin's argument, I believe this is merely a linguistic provision. And the Department will be able to provide additional information in this regard.

[English]

Senator Beaudoin: May I ask one more question? If Senator Rivest is right, it means that we may have laws in English only in Quebec.

The Chairman: Excuse me senators, you are allowed to disagree all you like on your own time. However, time is running on and I am sure we are trying the patience of our witnesses from the Privy Council Office.

Senator Cools: I am a little troubled. Essentially we are being told that the last paragraph of section 133 of the BNA Act should be read as though the words "shall be printed and published" mean "shall be enacted and printed and published," which I do not see the Supreme Court of Canada had the authority to do. I understand these are about power relations more than anything else, and if they do something and government accepts it, then it is.

My understanding is that the BNA Act was never enacted in French. It was never enacted in two languages. I am beginning to wonder seriously about the limitations of this process before us. What would the impact of this doctrine that everything should be enacted in two languages be on the BNA Act in terms of what you are proposing to us, Mr. Tremblay, as a retroactive application?

Mr. Tremblay: The bill that is before the committee today would have absolutely no bearing on the text of the Constitution Act, 1867, because the bill deals only with legislative instruments as defined, and the Constitution Act, 1867, is of a different nature, of course.

Senator Cools: I knew that. I did not think you had to use the little time that we have to tell me that. I know very well what the act is about.

I am talking about your constitutional concept of the meaning of section 133 in the long run. What impact does that have, legally and politically, for all the previous enactments, for a century or two, that were only enacted in English? I know perfectly well what is in the bill before us. I am speaking about the impact of such a point of view on the entire system of governance. For those of us who sit here, we see how the law has been developing in the last many years.

Mr. Tremblay: I may be a little off-track, so do correct me and stop me if I am. The legislation of Canada has always been adopted, enacted, printed and published in both official languages. The big picture since 1867 is clear.

fondements juridiques. C'est un peu l'interprétation du ministère de la Justice, si j'ai bien compris. Je crois que c'est la règle et c'est ce qu'on a fait au Nouveau-Brunswick récemment.

Malgré toute la vigueur de l'argumentation du sénateur Beaudoin, je crois qu'il s'agit donc d'une disposition linguistique. Et nous aurons de l'information additionnelle à ce sujet de la part du ministère.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Puis-je poser encore une question? Si le sénateur Rivest a raison, cela signifierait que nous pourrions avoir au Québec des lois en anglais seulement.

La présidente: Excusez-moi, sénateurs, vous pourrez débattre entre vous tant que vous voudrez en dehors du comité. Le temps passe et je suis sûre que nous mettons à rude épreuve la patience de nos témoins du Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Cools: Je suis un peu troublée. En substance, on nous dit que le dernier paragraphe de l'article 133 de la Loi constitutionnelle devrait se lire comme si les mots «devront être imprimées et publiées» signifiaient «devront être édictées, imprimées et publiées», ce que la Cour suprême du Canada n'avait pas le pouvoir de faire, à mon avis. Je sais que ce sont là des relations de pouvoir plus que tout autre chose, et si la Cour fait une chose et que le gouvernement l'accepte, très bien.

Je crois savoir que la Loi constitutionnelle n'a jamais été édictée en français. Elle n'a jamais été édictée en deux langues. Je commence à m'interroger sérieusement sur les limitations de ce processus. Quel serait l'impact de cette doctrine, voulant que tout soit édicté dans les deux langues, sur la Loi de l'Amérique du Nord britannique, puisque, monsieur Tremblay, vous en faites une application rétroactive?

M. Tremblay: Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui n'a absolument aucun effet sur la Loi constitutionnelle de 1867, puisque le projet de loi ne porte que sur les textes législatifs tels que définis et que la Loi constitutionnelle de 1867 est de nature différente, bien évidemment.

Le sénateur Cools: Je le savais. Vous n'aviez pas à user du peu de temps qui nous reste pour me le dire. Je connais très bien la nature de la Constitution.

Je parlais de votre concept constitutionnel de la signification de l'article 133, à long terme. Quel effet a-t-il, légalement et politiquement, sur toutes les lois antérieures qui, pendant un siècle ou deux, n'ont été édictées qu'en anglais? Je sais parfaitement bien ce que dit le projet de loi. Je parle plutôt de l'impact d'un tel point de vue sur tout le système de gouvernance. Nous qui sommes ici, nous voyons comment le droit a évolué ces dernières années.

M. Tremblay: Je me trompe peut-être et arrêtez-moi si c'est le cas. La législation canadienne a toujours été adoptée, édictée, imprimée et publiée dans les deux langues officielles. C'est clair depuis 1867.

Senator Cools: I would describe much of that as policy initiatives. They are just pure good governance. However, you are going further than that. You are constitutionalizing, and you are saying that the Constitution means something else.

Mr. Tremblay: With respect, I think the spirit of this bill is not to constitutionalize but merely to follow the Constitution, to follow the requirements that the Supreme Court has stated to exist.

Senator Cools: The spirit of this bill is about retroactively enacting regulations, and that is a very serious matter, not one to be taken lightly.

What happens if some members start to amend some of these provisions? How can one do that sort of thing retroactively? It is dangerous, I think, honourable senators. We better look at this seriously. I have many concerns about enacting measures retroactively for 100 years. It makes me nervous. Why do we not re-enact or cause to be re-enacted the BNA Act, and while we are at it, a few other acts?

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

Senator Cools: I flag it to the committee because these are serious questions.

The Chairman: These questions are out there, Mr. Tremblay, and I hope that when you come back to us, we will have good and clear answers.

The committee adjourned.

Le sénateur Cools: Je qualifierais cela plutôt d'initiative politique. C'est une simple affaire de bonne gouvernance. Cependant, vous allez plus loin que cela. Vous constitutionnalisez et vous dites que la Constitution dit autre chose.

M. Tremblay: Sauf votre respect, je pense que l'esprit de ce projet de loi n'est pas de constitutionnaliser, mais simplement de respecter la Constitution, de remplir les exigences formulées par la Cour suprême.

Le sénateur Cools: L'esprit de ce projet de loi est d'édicter rétroactivement des règlements, et c'est une affaire très sérieuse que l'on ne peut prendre à la légère.

Que se passe-t-il si les parlementaires commencent à modifier les dispositions? Comment peut-on faire ce genre de choses rétroactivement? C'est dangereux, honorables sénateurs. Il faut y réfléchir de très près. J'ai de nombreuses réserves lorsqu'on parle d'édicter rétroactivement des mesures remontant à 100 ans. Cela me rend nerveuse. Pendant que l'on y est, pourquoi ne pas réédicter la Loi sur l'Amérique du Nord britannique et quelques autres lois?

La présidente: Merci, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: J'attire l'attention du comité car ce sont des affaires graves.

La présidente: Les questions ont été posées, monsieur Tremblay, et j'espère que lorsque vous reviendrez, vous aurez des réponses claires et solides.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING:

Wednesday, April 24, 2002

The Honourable Martin Cauchon, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada

WITNESSES:

Wednesday, April 24, 2002

From the Department of Justice:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section;

Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

Thursday, April 25, 2002

From the Privy Council Office:

Gerard McDonald, Director of Operations, Regulatory Affairs and
Orders in Council Secretariat;

Michèle Currie, Coordinator, Special Committee of Council, Orders
in Council Division;

Anthony Chapman, Senior Policy Analyst, Regulatory Affairs and
Orders in Council Secretariat.

From the Department of Justice:

Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group.

COMPARAÎT:

Le mercredi 24 avril 2002

L'honorable Martin Cauchon, c.p., député, ministre de la Justice
procureur général du Canada

TÉMOINS:

Le mercredi 24 avril 2002

Du Ministère de la Justice:

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif
et constitutionnel;

Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues
officielles.

Le jeudi 25 avril 2002

Du Bureau du Conseil privé:

Gerard McDonald, directeur des opérations, Secrétariat de la
réglementation et des décrets du Conseil;

Michèle Currie, coordonnatrice, Comité spécial du conseil, Division
des décrets du Conseil;

Anthony Chapman, analyste principal de la politique, Secrétariat de
la réglementation et des décrets du Conseil.

Du Ministère de la Justice:

Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues
officielles.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, May 1, 2002
Thursday, May 2, 2002

Le mercredi 1^{er} mai 2002
Le jeudi 2 mai 2002

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Third and fourth meetings on:

Bill S-41, An Act to re-enact legislative
instruments enacted in only one
official language

Troisième et quatrième réunions concernant:

Projet de loi S-41, Loi visant la réédition de
textes législatifs n'ayant été édictés que
dans une langue officielle

INCLUDING:
THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget — Special Study)

Y COMPRIS:
LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget — étude spéciale)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*May 1, 2002*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*May 2, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 1^{er} mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 2 mai 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday May 1, 2002
(54)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:00 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Rivest and Taylor (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:*As an individual:*

Professor Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton.

From the Office of the Commissioner of Official Languages:

Ms Dyane Adam, Commissioner of Official Languages;

Ms Johane Tremblay, Director, Legal Services Branch.

Professor Faucher made an opening statement and answered questions.

Ms Adam made an opening statement and answered questions with Ms Tremblay.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 2, 2002
(55)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, and Rivest (8).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mai 2002
(54)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Buchannan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Rivest et Taylor (10).

Sont présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:*À titre personnel:*

M. Pierre Faucher, professeur, faculté de droit, Université de Moncton.

Du Bureau du Commissaire aux langues officielles:

Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles;

Mme Johane Tremblay, directrice des services juridiques.

Le professeur Faucher fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Adam fait une déclaration et répond aux questions avec Mme Tremblay.

À 17 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 2 mai 2002
(55)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Rivest (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations:

The Honourable Senator Céline Hervieux-Payette, P.C., Joint Chair;

Mr. Gurmant Grewal, M.P., Joint Chair;

Mr. François Bernier, General Counsel to the committee.

Mr. Grewal and the Honourable Senator Hervieux-Payette each made an opening statement. Together the witnesses answered questions.

At 12:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité examine le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 32 des délibérations du comité du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation:

L'honorable sénateur Céline Hervieux-Payette, c.p., coprésidente:

M. Gurmant Grewal, député, coprésident:

M. François Bernier, conseiller juridique principal du comité.

M. Grewal et l'honorable sénateur Hervieux-Payette font tous les deux une déclaration. Les témoins répondent ensemble aux questions.

À 12 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 2, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on March 25, 2002, to examine and report on the implementation of statutory review provisions contained in selected legislation relating to legal and constitutional matters, now requests approval of funds for 2002-2003.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 2 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le 25 mars 2002, à étudier et à faire rapport sur l'exécution des dispositions exigeant l'examen de la loi qui sont contenues dans une sélection de lois concernant les affaires juridiques et constitutionnelles, demande que des fonds lui soient approuvés pour 2002-2003.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

APPENDIX (A) TO THE REPORT
STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS
SPECIAL STUDY ON IMPLEMENTATION OF STATUTORY REVIEW PROVISIONS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2003

Extract from the *Journals of the Senate* of Monday, March 25, 2002:

The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Bryden

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and report on the implementation of statutory review provisions contained in selected legislation relating to legal and constitutional matters;

That the papers and evidence received and taken during the examination of such legislation during previous Parliaments, and reports thereon, be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than December 20, 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional And Other Services	\$ 2,000
Transportation And Communications	Nil
Other Expenditures	<u>Nil</u>
TOTAL	\$ 2,000

The above budget was approved by the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs on Wednesday, April 17, 2002.
The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date

Chair, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Date

Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration

STANDING COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS
EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2003

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Meals (0415)		
Working lunches and dinners (5 working lunches and dinners at \$400 each)	\$	<u>2,000</u>
Total	\$	2,000

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

Total Nil

ALL OTHER EXPENDITURES

Total Nil

GRAND TOTAL \$ **2,000**

The Senate administration has reviewed this budget application.

_____ Heather Lank Principal Clerk of Committees and Private Legislation	_____ Date
--	---------------

_____ Richard Ranger, Director of Finance	_____ Date
--	---------------

ANNEXE (A) AU RAPPORT
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES
ÉTUDE SPÉCIALE SUR L'EXÉCUTION DES DISPOSITIONS EXIGEANT L'EXAMEN DE LA LOI
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2003

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 25 mars 2002:

L'honorable sénateur Milne propose, appuyée par l'honorable sénateur Bryden

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier et à faire rapport sur l'exécution des dispositions exigeant l'examen de la loi qui sont contenues dans une sélection de lois concernant les affaires juridiques et constitutionnelles;

Que les mémoires reçus, les témoignages entendus et les rapports présentés sur la question dans les Législatures précédentes, soient déferés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 20 décembre 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et Autres	2 000 \$
Transports et Communications	Nil
Autres dépenses	<u>Nil</u>
TOTAL	2 000 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles le mercredi 17 avril 2002.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

La présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Date

Le président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES****DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2003****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES****1. Repas (0415)**

Déjeuners et dîners de travail

(5 déjeuners et soupers de travail à 400 \$ chacun)

2 000 \$**Total****2 000 \$****TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS****Total****Nil****AUTRES DÉPENSES****Total****Nil****GRAND TOTAL****2 000 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank
Greffière principale des Comités et de la législation privée

Date

Richard Ranger, Directeur des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 25, 2002

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chair of the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2003 for the purpose of its Special Study on implementation of statutory review provisions, as authorized by the Senate on Monday, March 25, 2002. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 2,000
Transport and Communications	\$ 0
Other Expenditures	\$ 0
TOTAL	\$ 2,000

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 25 avril 2002

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003 aux fins de leur Étude spéciale sur l'exécution des dispositions exigeant l'examen de la loi, tel qu'autorisé par le Sénat le lundi 25 mars 2002. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	2 000 \$
Transports et communications	0 \$
Autres dépenses	0 \$
TOTAL	2 000 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 1, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we will begin this session of our deliberations on Bill S-41.

We have before us Mr. Pierre Foucher. I will ask him to proceed with his presentation.

[*Translation*]

Mr. Pierre Foucher, Professor, Faculty of Law, University of Moncton: Honourable senators, I am pleased to be here today to discuss Bill S-41. Thanks to the Internet and the efficiency of your clerk, I was able to access the transcripts of your first few meetings. Thus I can begin by responding to some of the concerns expressed at previous meetings.

First of all, in my view, section 133 does not require that all regulations always be published, even though the wording seems to say that. This is in fact a language right that is interpreted based on the context and, in my view, that means that if a regulation is to be published, it must be published in both official languages.

Second, in common law, strictly speaking it is possible to be convicted for a contravention under a regulation that has not been published. The case law continues to reflect the principle that ignorance of the law is no excuse.

In federal law, that principle has been changed through the Statutory Instruments Act, so that it is now the responsibility of the regulation-making authority to take reasonable steps to bring the substance of the regulation to the notice of the person concerned.

If that was done, a person can be convicted of contravening an unpublished regulation. Even though section 133 states that laws must be printed and published in both languages, the Supreme Court has ruled that the term "law" includes regulations and any legislative instrument. As well, the words "printed and published" include adoption.

Having said that, however, this does pose somewhat of a challenge. There may be regulations — we do not know how many, which ones, for how long, and we may never know — that run the risk of being null and void, unconstitutional and inoperative because they were not enacted in both French and English.

It is true that they are deemed to be valid as long as they have not been quashed by a court of law. But it would take nothing more than a general ruling for that to occur, such as in Manitoba

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, j'ouvre la séance pour que nous reprenions nos délibérations sur le projet de loi S-41.

Nous recevons cet après-midi M. Pierre Foucher. Vous avez la parole, monsieur Foucher.

[*Français*]

M. Pierre Foucher, professeur, faculté de droit, Université de Moncton: Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici avec vous pour discuter du projet de loi S-41. Grâce à Internet, ainsi qu'à l'efficacité de votre greffière, j'ai obtenu des transcriptions de vos premières réunions. Cela va me permettre de commencer en répondant à certaines préoccupations exprimées lors des réunions précédentes.

Premièrement, selon moi, l'article 133 n'exige pas que tous les règlements soient toujours publiés, même si le texte pourrait sembler vouloir dire cela. C'est bel et bien un droit linguistique qui s'interprète dans son contexte et, à mon avis, il signifie que si on doit publier un règlement, on doit le publier dans les deux langues officielles.

Deuxièmement, en common law stricte, il est possible d'être condamné pour une infraction à un règlement qui n'a pas été publié. La jurisprudence continue d'appliquer le principe que nul n'est censé ignorer la loi.

En droit fédéral, ce principe a été modifié par la Loi sur les textes réglementaires, de sorte que c'est la responsabilité de l'autorité réglementaire de prendre des moyens raisonnables pour communiquer la substance d'un règlement non publié à l'administré.

Si cela a été fait, une personne pourra être condamnée pour avoir violé un règlement non publié. Même si le texte de l'article 133 dit que les lois doivent être imprimées et publiées dans les deux langues, la Cour suprême a dit que le mot «loi» comprend les règlements et tout texte de nature législative. Aussi, «imprimées et publiées» comprend l'adoption.

Ceci dit, nous sommes devant un certain défi. Il y a peut-être des règlements — on ne sait pas combien, on ne sait pas lesquels, on ne sait pas depuis quand et peut-être qu'on ne pourra jamais le savoir — qui risquent d'être nuls, inconstitutionnels et inopérants parce qu'ils n'ont pas été édictés en français et en anglais.

Il est vrai qu'ils sont présumés valides tant qu'un tribunal ne les a pas annulés. Mais il suffirait d'un jugement général, comme celui du Manitoba en 1985 ou celui de la Saskatchewan, l'arrêt

in 1985, or the 1987 *Mercure* decision in Saskatchewan. Thus, one court decision would be enough to simultaneously invalidate all those instruments. In my view, that is what this bill is attempting to correct. It has two main goals: to respect Canada's linguistic duality and to preserve the rule of law.

Can a simple piece of legislation, as opposed to an amendment to the Constitution, actually correct this problem? My answer would be yes. Parliament is supreme and can make these laws retroactive. It can give retroactive effect to regulations if it states that clearly. The bill is clear on that point.

Also, there are precedents. Quebec re-enacted its laws in both languages in 1979; Manitoba had to re-enact all of its laws all at once once they had been translated, within the period of temporary validity; the provinces of Saskatchewan and Alberta were also forced to legislate in an omnibus fashion following the *Mercure* ruling, even though it was for what I would consider to be the wrong reason, namely to validate the unilingual English version of the laws and remove the requirement to legislate in both languages. So, in my view, this procedure is perfectly appropriate.

I would now like to address the matter of classes of regulations. As regards regulations that are already published in both languages, my view is that clause 3 of the bill solves the problem. As to regulations that were either published in English only or never published at all, I do have certain reservations.

Clause 4 of the bill says: "Le gouverneur en conseil peut" and "The Governor in council may." However, bilingualism is an obligation. Therefore, this is not something that can be left to the government's discretion.

I therefore suggest amending clause 4 to make that an obligation. Since it would be unrealistic or unreasonable to have to go out and find all these legislative instruments, the obligation would come into play when the government became aware of the existence of an unpublished regulation or one published in English only that had been enacted in English.

Still on the subject of this clause, I do have a concern regarding regulations that are exempt from publication, under subsection 15(3) of the Statutory Instruments Act. Bill S-41 states that these regulations will not have to be published.

It seems to me that the Canadian public has a right to know, even with respect to regulations that are exempt from publication, that a French version exists. I am therefore suggesting that a request be made to provide for a notice to be published in Part 1 of the *Canada Gazette* stipulating that a French version of an unpublished regulation is available.

My last point has to do with the retroactive nature of contraventions. The safeguard set out in the bill will be adequate if the substance of the regulation has been brought to the notice of the person concerned. In my view, that would have to be done in the official language of that person. If that had not been done in the person's language, I believe one could argue that the substance of the contravention had not been reasonably brought to the notice of the persons concerned if they are French-speaking. The fact that an accused is bilingual is not a valid

Mercure en 1987. Il suffirait donc d'un jugement pour prononcer l'invalidité de tous ces textes en même temps. Voilà, à mon avis, ce que ce projet de loi cherche à corriger. Il a donc deux objectifs principaux: respecter la dualité linguistique et préserver la primauté du droit.

Est-ce qu'une simple loi, par opposition à une modification de la Constitution, pourrait en effet corriger le problème? Je conclus que oui. Le Parlement souverain peut faire rétroagir ces lois. Il peut permettre que des règlements rétroagissent s'il le dit clairement. Le projet de loi est clair sur ce point.

De plus, nous avons des précédents. Le Québec a réadopté ces lois dans les deux langues en 1979; le Manitoba qui a dû réadopter toutes ses lois en bloc quand les traductions ont été terminées, à l'intérieur du délai de validité temporaire; les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta ont aussi été obligées de légiférer en bloc après l'arrêt *Mercure*, même si c'était pour une raison que je qualifierais de mauvaise, c'est-à-dire pour valider la version unilingue anglaise de leurs lois et enlever l'obligation qu'ils avaient de légiférer dans les deux langues. Le procédé me semble donc correct.

J'aborde maintenant la question des catégories de règlements. Pour les règlements qui sont déjà publiés dans les deux langues, je pense que l'article 3 du projet de loi règle le problème. Quant aux règlements qui sont publiés en anglais seulement ou qui ne sont pas publiés du tout, j'ai certaines réserves.

L'article 4 du projet de loi dit bien: «Le gouverneur en conseil peut» et «The Governor in council may». Or, l'exigence de bilinguisme est une obligation. On ne peut pas en laisser l'exécution à la discrétion du gouvernement.

Je proposerais donc de modifier l'article 4 pour en faire une obligation. Puisqu'il est peu réaliste ou raisonnable de rechercher tous ces textes, l'obligation serait imposée quand le gouvernement prend connaissance du fait que l'on vient de trouver un règlement non publié ou publié en anglais seulement et qui avait été adopté en anglais.

Toujours concernant cet article, j'ai une réserve au sujet des règlements qui sont exemptés de la publication, sous l'article 15(3) de la Loi sur les textes réglementaires. Le projet de loi S-41 dit que ces règlements n'auront pas à être publiés.

Il me semble que le public canadien a le droit de savoir, même pour les règlements exemptés de publication, qu'une version française est établie. Je proposerais donc qu'on demande que soit publié un avis dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* stipulant qu'il existe maintenant une version française d'un règlement non publié.

Mon dernier point concerne la rétroactivité des infractions. La sauvegarde prévue dans le projet de loi sera suffisante si la substance du règlement a été communiquée à l'administré. À mon avis, il faudrait que ce soit fait dans la langue de l'administré. Si cela n'a pas été fait dans sa langue, je pense qu'on peut argumenter que la substance de l'infraction n'a pas été raisonnablement portée à la connaissance des administrés francophones. Le fait que l'accusé soit bilingue n'est pas un critère en droit linguistique. La Cour Suprême nous a dit, dans

criterion in language law. The Supreme Court ruled in *Beaulac* that even though Mr. Beaulac understood English, he had the right to be tried in French. The point here is not an accused's level of comprehension.

I am therefore suggesting two possible amendments: either that an accused will always be acquitted if the substance of a contravention has not been brought to his notice in his language or, as part of a more moderate option, that the court be invited in such a case to consider whether an acquittal is needed, given that an acquittal could bring the administration of justice into disrepute.

Under this second option, that would mean that an acquittal could bring the administration of justice into disrepute if the case involved a serious contravention under an environmental regulation, for example, such as significant pollution, even if the regulation had not been either published or enacted in both languages or brought to the notice of the accused in his or her language.

The test related to the administration of justice being brought into disrepute is one the courts are well familiar with; indeed, it is already applied in Charter cases. Including it in the bill would give them a series of tests with which they are familiar and could work with.

As a means of improving the bill, I think it could be useful to add a clause to safeguard all actions taken under unconstitutional regulations. I have suggested such a clause and taken my inspiration from a similar clause in the Saskatchewan statute. I am suggesting that the act come into force on the day of Royal Assent, rather than at a date set by proclamation.

I encourage you to pass this bill. While I agree that it seems to want to cover the federal government's past negligence as regards its respect for its constitutional obligations, appropriate and fair corrective action in this case involves translating and re-enacting the regulations. That is what this bill proposes to do. This will put the government federal on the same footing as Manitoba and Quebec in relation to the same constitutional obligation.

[English]

The Chairman: Thank you, Mr. Foucher. I understand that you have specific proposed amendments and they have just now been handed to me.

[Translation]

Senator Fraser: With respect to unpublished regulations, you are suggesting that the public needs to be advised that a French version is available through the *Canada Gazette*. Does the *Canada Gazette* publish the fact that a regulation has been passed that had not previously been passed? Is that how it normally works?

Mr. Foucher: I am not aware of those details. I do not think so. But you would have to address that question to the appropriate officials.

Beaulac, que même si M. Beaulac comprenait l'anglais, il avait droit à un procès en français. Cela n'a rien à voir avec la compréhension de l'accusé.

Je proposerai donc deux options de modification: soit que l'on dise que l'accusé sera toujours acquitté, si on ne lui a pas communiqué la substance de l'infraction dans sa langue ou, de manière plus modérée, qu'on invite la cour, dans un tel cas, à considérer si un acquittement s'imposait, compte tenu qu'un acquittement pourrait peut-être déconsidérer l'administration de la justice.

Dans cette deuxième hypothèse, cela signifie qu'un acquittement pourrait déconsidérer l'administration de la justice si on a une infraction sérieuse à un règlement sur l'environnement, par exemple, un cas de pollution sévère et ce, même si le règlement n'avait pas été publié ni édicté dans les deux langues, ni communiqué à l'accusé dans sa langue.

Le critère de déconsidération de l'administration de la justice, les tribunaux le connaissent bien, ils l'appliquent déjà en matière de charte. L'inclure dans le projet de loi leur donnerait une série de critères qu'ils connaissent et avec lesquels ils pourraient travailler.

Pour bonifier le projet de loi, je pense qu'une clause de sauvegarde des choses qui ont été accomplies en vertu des règlements inconstitutionnels pourrait être utile. J'ai proposé une telle clause et je me suis inspiré d'une clause semblable dans la loi de la Saskatchewan. Je propose que la loi entre en vigueur le jour de sa sanction et non pas à une date à être fixée par proclamation.

Je vous invite à adopter ce projet de loi. Il est vrai que cela semble vouloir couvrir des négligences passées du gouvernement fédéral dans le respect de ses obligations constitutionnelles, mais une réparation convenable et juste, dans ce cas, est la traduction et la réadoption des règlements. C'est ce que le projet de loi propose de faire. Cela va remettre le gouvernement fédéral sur le même pied que ceux du Manitoba et du Québec face à la même obligation constitutionnelle.

[Traduction]

La présidente: Merci, monsieur Foucher. Je crois savoir que vous avez des projets d'amendement précis à proposer, et on vient tout juste de me les remettre.

[Français]

Le sénateur Fraser: Pour les règlements non publiés, vous suggérez qu'il faut aviser le public que la version française est maintenant disponible dans la *Gazette du Canada*. Est-ce que la *Gazette du Canada* publie le fait qu'on a adopté un règlement qui n'est pas adopté? Cela fait-il partie de l'opération normale de la chose?

M. Foucher: Je ne suis pas au courant des détails de la chose. Je pense que non. Il faudrait vous informer auprès des gens compétents.

Senator Fraser: The matter of classes of regulations that are not normally published is something quite different. When we're talking about National Defence or national security regulations, telling people that we have passed such regulations could in a sense breach national security.

Mr. Foucher: It would just alert the public to the fact that such a regulation exists in that area. The substance of such a regulation would be brought to the attention of interested parties at the time it was enacted, even if it was not published.

Senator Fraser: You mean the people who read the *Canada Gazette*. I thought the purpose of clause 4 was to state that the regulations remained in force, even if the language requirements were not met. For example, if I contravened a regulation in 1972, I cannot now go back in time and say: reimburse me for the fine that I had to pay because the regulation was enacted in only one language. If we accept your suggestion, that would mean I could go back in time. When we met with departmental officials, I asked whether they believed that publishing in one language only would constitute a "reasonable step." Their answer was "yes," but they did not elaborate.

Because we are talking about the past, that is limited in time, and since the passage of the Official Languages Act, one assumes that everything is in order. It seemed to me that that was reasonable. Why create even more loopholes for people who did things they should not have done?

Mr. Foucher: For two reasons. First of all, we are talking about a regulation that is unconstitutional as long as it has not been translated and re-enacted, even though it is deemed to be valid. So, this is a violation of the Constitution. Second, there is a need for consistency with the spirit of the principle of equality of status for both official languages, which means placing both languages on an equal footing and providing for certain consequences when that obligation is not met. Once again, if we are referring to a situation where the substance of the contravention or the regulation has not been brought to the notice of the accused in his or her language, that does in fact provide an additional defence that is consistent with the spirit of linguistic equality.

Senator Fraser: So, you would say it is a question of priorities, in the final analysis?

Mr. Foucher: Yes.

Senator Fraser: Can you explain the very lengthy amendment to clause 7 in greater detail?

Mr. Foucher: This is what I call a safeguard clause. It may not be necessary — you may need to have fuller discussions on this with Justice Department experts — because there are case law doctrines that have just about the same effect. But for greater security in relation to permits, licences, leases, mineral rights and other things that may have been granted — we are no longer talking about contraventions, but rather of decisions that could have been made under this class of regulations — we would simply say that they are valid and that decisions made under those regulations cannot be challenged.

Le sénateur Fraser: La question de la nature des règlements qui ne sont habituellement pas publiés, c'est une chose différente. Lorsqu'il s'agit de règlements de la Défense nationale et de la sécurité nationale, le fait de dire qu'on a adopté un tel règlement peut, dans un sens, faire une brèche dans la sécurité nationale.

M. Foucher: Cela peut alerter le public au fait qu'il y a en effet un règlement qui existe sur cette question. La substance d'un règlement est communiquée aux gens intéressés au moment où on l'adopte, même s'il n'est pas publié.

Le sénateur Fraser: Ce sont ceux qui lisent la *Gazette du Canada*. Je pensais que le but de l'article 4 était de dire que les règlements demeuraient en force, même si les exigences linguistiques n'étaient pas remplies. Par exemple, si j'ai enfreint à un règlement en 1972, je ne peux pas maintenant revenir en arrière et dire: redonnez-moi l'amende que j'ai dû payer parce que le règlement a été édicté dans une seule langue. Si on adopte votre proposition, cela voudrait dire que je pourrais revenir. Quand j'ai posé la question aux gens du ministère, j'ai demandé s'ils pensaient que le fait d'avoir publié dans une langue constituait une démarche raisonnable. Ils ont répondu que oui mais ils n'ont pas élaboré.

Étant donné qu'il s'agit du passé, c'est limité dans le temps et, depuis l'adoption de la Loi sur les langues officielles, on suppose que l'on est en règle. Il me semblait que c'était raisonnable. Pourquoi créer encore plus d'échappatoires pour les gens qui ont fait des choses qu'ils ne devaient pas faire?

M. Foucher: Pour deux raisons. Premièrement, on est devant un règlement qui est inconstitutionnel tant qu'il n'aura pas été traduit et réadopté, même s'il est présumé valide. Il y a quand même une infraction à la Constitution. Deuxièmement, il faut être conséquent avec l'esprit de l'égalité des langues officielles, qui est de placer les deux langues sur le même pied et donc d'imposer une conséquence au fait de ne pas avoir respecté cette obligation. Dans la mesure où, encore une fois, on parle de ne pas avoir communiqué la substance de cette infraction ou de ce règlement dans la langue de l'accusé, cela offre en effet une défense additionnelle dans l'esprit de l'égalité linguistique.

Le sénateur Fraser: C'est une question de priorité, finalement?

M. Foucher: Oui.

Le sénateur Fraser: Pouvez-vous nous expliquer le très long amendement sur l'article 7 avec un peu plus de détails?

M. Foucher: C'est ce que j'appelle la clause de sauvegarde. Ce n'est peut-être pas nécessaire — il faudrait peut-être que vous ayez plus de discussions avec les juristes du ministère de la Justice — parce qu'il y a des doctrines jurisprudentielles qui ont à peu près le même effet. Mais pour plus de sécurité pour les permis, les baux, les droits miniers, des choses qui auraient pu être accordées — on ne parle même plus d'infractions, on parle de décisions qui auraient été prises en vertu de cette catégorie de règlements — on dit simplement qu'ils sont valides et qu'on ne pourra pas remettre en question les décisions qui ont été prises en vertu de ces règlements.

Senator Fraser: In the new version you mean?

Mr. Foucher: Yes, which would be retroactive. Strictly speaking, that may not be necessary, but I think it provides useful clarification.

Senator Fraser: And it certainly could not hurt.

Mr. Foucher: No, it would in fact improve the bill.

Senator Nolin: Mr. Foucher, let me begin by thanking you for accepting our invitation. Thank you as well for the work you have done in this area. I think it will be helpful as we attempt to find a solution. We are not here to try to prove that the bill is ineffective, but rather to do what we can to make it effective.

First of all, coming back to the famous section 133, I would like to try and paraphrase your testimony; please correct me if I make a mistake. There is no obligation to print and publish. That is what section 133 says in the second paragraph; in other words, if a decision is made to publish or if publication is required, it must be in both language.

Mr. Foucher: Yes, that is certainly my interpretation.

Senator Nolin: Are there any rulings to that effect? If so, which courts handed down such rulings? Also, who decides and under what powers is there or is there not an obligation to publish?

Mr. Foucher: I can easily answer your first question. No, there are no rulings. The first ruling dealing with section 133 related to issues arising from the fact that legislative instruments had not been passed in both official languages. As a result, rulings have focussed on bilingualism, rather than the obligation to publish. What is the source of the obligation to publish? That is a very broad question. Could it be said to be derived from an unwritten principle in the Constitution? For now, it stems from the sovereignty of Parliament. A regulation is a creation of Parliament — a delegation of parliamentary power. Parliament is supreme and can decide to force the government to publish its regulations, some of its regulations, all of its regulations or not all its regulations. Again, unless we are able to find a constitutional provision that establishes that obligation, then it clearly arises from the sovereignty of Parliament, because the regulation is subordinate to Parliament. In its Statutory Instruments Act, Parliament decided that most statutory instruments would be published, but that some would not.

Senator Nolin: Based on what you have said, we should interpret the second paragraph of section 133 as follows: all laws must be published and printed. But what about regulations that are made? No?

Mr. Foucher: No, it is the same as for laws.

Senator Nolin: Are there laws that do not have to be published?

Mr. Foucher: I believe that in that case, we would rely on the unwritten principle of democracy that was endorsed by the Supreme Court in the *Secession Reference* to say that laws must be published. But my point is that that does not stem from section 133. It comes from another part of the Constitution.

Le sénateur Fraser: À partir de la nouvelle version?

M. Foucher: Oui, qui rétroagit. Ce n'est peut-être pas strictement nécessaire, mais je pense que cela apporte une précision.

Le sénateur Fraser: Cela ne pourrait pas nuire.

M. Foucher: Cela bonifierait.

Le sénateur Nolin: Monsieur Foucher, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Merci pour le travail que vous avez fait. Je pense que cela nous aide à tenter de trouver une solution. Nous ne sommes pas ici pour tenter de prouver que le projet de loi est inefficace, mais plutôt pour le rendre efficace.

Premièrement, quant au fameux article 133, je vais tenter de paraphraser votre témoignage et vous me corrigerez si je fais erreur. Il n'y a aucune obligation d'imprimer et publier. Ce que nous dit l'article 133 au deuxième paragraphe, c'est que si on décide de publier ou qu'on doit publier, cela doit être fait dans les deux langues.

M. Foucher: Oui, c'est bien mon interprétation.

Le sénateur Nolin: Existe-t-il des décisions à cet effet? Si oui, de quels tribunaux proviennent-elles? Aussi, qui décide et en vertu de quels pouvoirs qu'on doit ou qu'on ne doit pas publier?

M. Foucher: Il est facile de répondre à votre première question. Non, il n'y a pas de décisions. La première décision sur l'article 133 visait des problèmes où il n'y avait pas eu adoption sur les langues officielles. Les jugements se sont donc concentrés sur le bilinguisme plutôt que sur l'obligation de publier. D'où viendrait une obligation de publier? C'est une vaste question. Pourrait-on la déduire d'un principe non écrit de la Constitution? Pour le moment, cela vient de la souveraineté du Parlement. Le règlement est une création du Parlement, c'est une délégation du pouvoir parlementaire. Le Parlement est souverain et peut décider d'obliger le gouvernement à publier ses règlements, certains de ses règlements, tous ses règlements ou pas tous ses règlements. À moins qu'on trouve, encore une fois, une disposition constitutionnelle qui créerait cette obligation, cela relève de la souveraineté du Parlement, puisque le règlement est subordonné au Parlement. Dans sa Loi sur les textes réglementaires, le Parlement a décidé que la plupart des textes seront publiés, mais que certains ne le seront pas.

Le sénateur Nolin: Suite à ce que vous avez dit, on doit lire le deuxième paragraphe de l'article 133 de la façon suivante: toutes les lois doivent être publiées et imprimées. Mais les règlements qui sont pris? Non?

M. Foucher: Non, la même chose pour les lois.

Le sénateur Nolin: Il y a des lois qui peuvent ne pas être publiées?

M. Foucher: Je pense que là, on pourrait remonter au principe non écrit de la démocratie qui a été avalisé par la Cour suprême dans le *Renvoi sur la sécession* pour dire que les lois doivent être publiées. Mais cela ne vient pas de l'article 133, c'est mon point. Cela vient d'une autre partie de la Constitution.

Senator Nolin: Regarding your safeguard clause, has it already been used?

Mr. Foucher: I modelled it — and that may be the reason why the wording is a little cumbersome — on the Saskatchewan clause.

Senator Nolin: Has it been interpreted?

Mr. Foucher: No.

Senator Nolin: So we can assume it is all right?

Mr. Foucher: Yes, we can assume that it covers every case. Once again, it may not be absolutely necessary because there are case law doctrines that have pretty well the same effect, but it would be more prudent to include it. As far as the bill is concerned, it would provide greater security.

Senator Nolin: My last question has to do with retroactivity. Are you satisfied that by adopting the amendments you are suggesting, we will be meeting our obligations under the Charter with respect to retroactive effect?

Mr. Foucher: Yes, I believe that what I proposed could be defended as constituting a reasonable limit in a democratic society on the principle of the non-retroactive effect of contraventions.

[English]

Senator Andreychuk: I would like to follow up on this line of questioning. Obviously, this is not my area of expertise in law.

However, it bothers me from a public policy point of view. Parliament's role is to enact laws on behalf of the people. I understand that not all regulations need to be published; but that would be set out in the act. When an act is passed, you make it clear as to what needs to be published and what does not need to be published in the public interest.

Let us say that a bill indicates that there shall be regulations, and you go to the Statutory Instruments Act and you see that it states they shall be published and you do not exclude yourself from publication, then is it all right to have the bill say, "If we did not do what we should have done, it will be all right"?

What did you mean by "it deems it to be valid but it still may not be constitutional." I did not quite understand your answer to one of the questions asked.

We are not dealing here with a Saskatchewan case. In Saskatchewan, all the laws were presumed to be valid. However, they were not in two languages. Thus, in Saskatchewan, it was said that all the laws that have been passed will be deemed to be valid, even though they were not in French; and henceforth the requirement of bilingualism will not be part of the Saskatchewan situation.

Le sénateur Nolin: Au sujet de votre clause de sauvegarde, a-t-elle déjà été utilisée?

M. Foucher: Je l'ai modélisée — c'est peut-être la raison pour laquelle la rédaction est boiteuse — sur celle de la Saskatchewan.

Le sénateur Nolin: A-t-elle déjà été interprétée?

M. Foucher: Non.

Le sénateur Nolin: On présume donc qu'elle est bonne?

M. Foucher: Oui, on présume qu'elle couvre tous les cas. Encore une fois, elle n'est peut-être pas absolument nécessaire puisqu'il y a des doctrines de jurisprudence qui ont à peu près le même effet, mais c'est plus prudent. Cela donne plus de sécurité au projet de loi.

Le sénateur Nolin: Ma dernière question porte sur la rétroactivité. Vous êtes satisfait qu'en adoptant les amendements que vous nous proposez, nous serions respectueux des obligations de la Charte en matière de rétroactivité?

M. Foucher: Oui, je pense que ce que j'ai proposé pourrait être défendu comme une limite raisonnable dans une société démocratique au principe de non-rétroactivité des infractions.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je voudrais continuer d'explorer cette question avec vous. Ce n'est évidemment pas mon domaine d'expertise en droit.

J'ai certaines préoccupations touchant l'aspect intérêt public. Le rôle du Parlement consiste à voter des lois au nom de la population. Je comprends très bien qu'il n'est pas nécessaire que tous les règlements soient publiés; mais à ce moment-là, ces exceptions seraient précisées dans la législation. Lorsqu'on adopte une loi, on précise ce qu'il est nécessaire de publier et ce qu'il n'est pas nécessaire de publier dans l'intérêt du public.

Supposons qu'un projet de loi indique qu'il y aura un règlement d'application; à ce moment-là, vous consultez la Loi sur les textes réglementaires, qui indique que les textes réglementaires seront publiés et que vos textes ne sont pas exempts de cette exigence de publication, serait-il normal qu'un projet de loi dise: «Si nous ne faisons pas ce que nous aurions dû faire, il n'y aura pas de problème»?

Qu'avez-vous voulu dire tout à l'heure en déclarant: «il est jugé valide mais peut ne pas être constitutionnel.» Je n'ai pas bien compris votre réponse à l'une des questions qu'on vous a posées.

Là nous ne traitons pas du cas survenu en Saskatchewan. En Saskatchewan, toutes les lois étaient jugées valides. Cependant, elles n'étaient pas dans les deux langues. Par conséquent, en Saskatchewan, ils ont déclaré que toutes les lois ayant déjà été adoptées seraient considérées comme valides, même si elles n'étaient pas rédigées en français; ainsi l'exigence du bilinguisme ne vise pas la situation en Saskatchewan.

I think the average person understood that. Here, we are saying, "We do not know how many laws we have. We do not know where they are. We do not quite know what the situation is. However, if we find A, B, or C, then it will be published in good law." Is that good governance?

That is what troubles me more than the specificity of what you are saying.

Those are the two areas that give me great concern. I do not know if it is in your expertise to answer them or not.

Mr. Foucher: I will try my best, senator.

As to your first question, senator, technically, these regulations are deemed to be valid until a court of law pronounces them invalid. Since we are discussing this topic, we know that there are problems with some categories of these regulations. They could be, indeed, declared unconstitutional by a court of law.

Furthermore, there could be a blanket judgment saying that all these regulations are null and void — as they did in the Manitoba Legislature — because the Constitution was not respected, and that they will be kept artificially operational until they have been translated and re-enacted. That could happen if someone finds one of these regulations and goes to court with a general case. I think this statute will prevent that from happening.

The point is that we are doing it now, before being told by a court of law that we should. If a court tells us to do this, I presume that the regulations would be deemed valid until they are translated and re-enacted, as was the case in Manitoba. We are in the same situation and this bill will prevent that problem from arising.

Senator Andreychuk: You are saying that this bill will deem the law to be valid but we have no guarantee that it will be constitutionally valid, that we will need a court challenge for the period.

Mr. Foucher: Not only for the period. We have the French versions, so we need only re-enact them and the problem will be cured. In Manitoba, they did not have the French versions on hand and they had to wait until the acts were translated.

In Manitoba, the same situation arose; it is just that the time frame was different. In the end, Manitoba re-enacted its statutes in both languages and everything that had been done was presumed to be valid. We are doing this before a court of law orders it to be done.

With regard to the public policy reason, what is the alternative? The alternative would be to be faced with a potential threat to some aspects of the rule of law. In 1992, one of these regulations came up in a court case and the court agreed that because a

À mon avis, le citoyen moyen avait très bien compris ça. En l'occurrence, nous sommes en train de dire: «Nous ne savons pas combien de lois sont en cause. Nous ne savons pas où elles se trouvent. La situation n'est pas vraiment très claire. Cependant, si nous trouvons A, B, ou C, nous les publierons conformément à la loi.» Est-ce un exemple de bonne gestion, à votre avis?

Voilà ce qui me préoccupe plus que vos observations en tant que telles.

Voilà les deux éléments qui me semblent très inquiétants. Je ne sais pas si vous avez l'expertise voulue pour répondre à mes questions ou non.

M. Foucher: Je vais faire de mon mieux, sénateur.

Pour répondre à votre première question, sénateur, strictement parlant, ces règlements sont jugés valides tant qu'un tribunal ne les a pas déclarés nuls et non avenus. Puisque nous abordons la question, je précise que nous savons que certaines catégories de règlements posent problème. Ces derniers pourraient effectivement être déclarés inconstitutionnels par un tribunal.

De plus, il pourrait y avoir une décision cadre déclarant que tous ces règlements sont nuls — comme ce fut le cas à l'Assemblée législative du Manitoba — étant donné que la Constitution n'a pas été respectée, et qu'ils resteront opérants de façon factice jusqu'à ce qu'on les ait traduits et réédités. Cela pourrait se produire si quelqu'un découvrait un de ces règlements et décidait d'aller en justice. À mon avis, cette loi empêchera ce genre de choses.

Le point essentiel dans tout cela, c'est que nous prenons les mesures maintenant, avant qu'un tribunal nous l'impose. Si un tribunal nous ordonne de le faire, je présume que les règlements seraient jugés valides en attendant de les faire traduire et de les rééditer, comme ce fut le cas au Manitoba. Il s'agit ici de la même situation, et ce projet de loi empêchera que ce problème se pose.

Le sénateur Andreychuk: Donc, selon vous, ce projet de loi fera en sorte que la loi sera jugée valide, même si nous n'avons aucune garantie qu'elle sera jugée valide sur le plan constitutionnel et qu'il faudra une contestation devant les tribunaux sur la question du délai.

M. Foucher: Pas seulement sur la question du délai. Nous avons les versions françaises, donc il s'agit simplement de les rééditer pour régler le problème. Au Manitoba, ils n'avaient pas encore de versions françaises et ils ont donc dû attendre que les lois soient traduites.

Au Manitoba, la situation était la même; c'est le délai qui était différent. En fin de compte, le Manitoba a réédité ses lois dans les deux langues et tout ce qui avait été fait était présumé être valide. Dans ce cas-ci, nous prenons cette même mesure avant qu'un tribunal nous l'ordonne.

S'agissant de vos préoccupations concernant l'aspect intérêt public, quelle est l'alternative? L'alternative consisterait simplement à s'exposer au risque que l'autorité de la loi soit peut-être menacée à certains égards. En 1992, il a justement été

government decree was enacted in English only, the accusation was unconstitutional and must be dropped. This risk still exists.

The alternative to the bill is to do nothing and face the small risk of having the situation arise again. It is good public policy in the sense that it is preserving the rule of law and it is preventing this problem from systematically arising.

Furthermore, to oblige the government to translate regulations that it finds have not been published in both languages is respectful of official bilingualism. It steers Canada closer to its constitutional obligation.

Senator Andreychuk: We are talking about regulations. Would you have the same opinion about bills or acts?

Mr. Foucher: Yes, I think I would. The courts have said that the governments involved should re-enact acts. Had the courts not said that, but the government, realizing they were facing a problem, decided to translate and re-enact them, my answer would be the same. The Supreme Court seemed to tell us that this was the proper way to correct the situation. Indeed, in Quebec, this is exactly what happened. The English version existed already so they had only to pass a general law saying that everything previously adopted in French only is hereby re-enacted in both languages.

In Manitoba, when the translations were done, they passed a general bill providing for the re-adoption of them all. In Saskatchewan, they did it only for the English version. They removed the obligation for bilingualism and re-enacted everything, saying everything is valid.

Senator Andreychuk: If the regulations were published in neither French nor English, would your opinion be the same?

Mr. Foucher: Yes. If they have to be published, they have to be published in both languages. If they do not have to be published, they still have to be re-enacted in both languages.

[Translation]

Senator Joyal: I have four questions which I will ask you all at once. You referred to a point that we addressed earlier with respect to clause 4, paragraph (3)(b), which reads:

...it is proved that reasonable steps were taken to bring the substance of the legislative instrument it replaces to the notice of that person before the contravention occurred.

If you have read the transcript of our proceedings, you will recall the example of a regulation relating to the nuclear industry being brought to the notice of a person. If it were proven that the

question d'un de ces règlements devant un tribunal et ce dernier a déclaré qu'étant donné que le décret avait été édicté en anglais seulement, l'accusation était inconstitutionnelle et devait être annulée. Ce risque existe toujours.

L'alternative consisterait à ne rien faire, plutôt que d'adopter ce projet de loi, et à courir donc un risque, aussi minime soit-il, que cette situation surgisse de nouveau. C'est certainement dans l'intérêt public, en ce sens que ce projet de loi permet de préserver la primauté du droit et d'empêcher ce problème de surgir systématiquement.

De plus, forcer le gouvernement à faire traduire des règlements qui n'ont pas été publiés dans les deux langues et qui sont portés à sa connaissance, c'est respecter le principe du bilinguisme officiel. Cette mesure amène donc le Canada à mieux respecter son obligation constitutionnelle.

Le sénateur Andreychuk: Là nous parlons de règlements. Votre opinion est-elle la même en ce qui concerne les projets de loi ou les lois?

M. Foucher: Je dirais que oui. Les tribunaux ont déclaré que les gouvernements concernés doivent réédicter les lois. Si les tribunaux n'avaient pas formulé ce jugement, et le gouvernement, se rendant compte qu'il avait un problème, décidait de son propre chef de les faire traduire et de les réédicter, ma réponse serait la même. La Cour suprême semblait nous dire que c'était la bonne procédure à suivre pour corriger la situation. D'ailleurs, c'est exactement ce qui s'est produit au Québec. La version anglaise existait déjà, alors il a suffi d'adopter une loi générale prévoyant que tout ce qui avait déjà été adopté en français était jugé réédicte dans les deux langues.

Au Manitoba, dès qu'ils ont fini de faire traduire toutes les lois, ils ont adopté un projet de loi général prévoyant leur réédiction. En Saskatchewan, ils l'ont fait uniquement pour la version anglaise. Ils ont éliminé l'exigence du bilinguisme et ils ont tout réédicte, déclarant que toutes les lois étaient valides.

Le sénateur Andreychuk: Si les règlements n'avaient été publiés ni en français ni en anglais, votre opinion serait-elle la même?

M. Foucher: Oui. S'ils doivent être publiés, il faut que ce soit dans les deux langues. S'il n'est pas nécessaire de les publier, il faut tout de même les réédicter dans les deux langues.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'ai quatre questions que je vous poserai en un seul temps. Vous avez fait allusion à un point que nous avons abordé antérieurement à l'article 4, paragraphe (3)b):

[...] il est prouvé que des mesures raisonnables ont été prises pour que la substance du texte législatif qu'il remplace soit portée à la connaissance de cette personne avant la violation.

Si vous avez lu le compte rendu nos discussions, vous vous rappellerez de l'exemple d'un règlement se rapportant à l'industrie nucléaire que l'on portait à la connaissance de la personne. S'il

person had knowledge of the substance of the regulation, that person could be subject to prosecution.

You raised the point — and it is addressed in your suggested amendments — that the substance of the regulation must be brought to the notice of the person concerned in his or her language. I had that same concern when this example was cited. Could you elaborate on the obligations that were explicitly recognized in the *Beaulac* ruling on this matter? I see this as a very important element, in terms of our understanding of clause 3, if we are to be in a position to properly assess what you are suggesting.

Second, with respect to clause 4.(1), you say — and I am referring to the wording in bold:

Where it is put to the knowledge of the Governor in Council [...]

Clause 4 does not refer to knowledge per se. As I understand your wording, it means that action must be taken to inform the government that a regulation has not been passed or published in both languages, whereas clause 4 does not refer to the knowledge the legislator requires — because we're talking about delegated legislation and therefore, in this case, the Governor in Council. Is your proposal not more restrictive than the current wording of clause 4? I am trying to define the scope of clause 4 in relation to what you are proposing.

My third question has to do with the principle of retroactive effect as it relates to legislative instruments. This is an extremely important element that is addressed in the Charter. Indeed, this is what clause 4(3) refers to in establishing a principle that is well known in the law in general.

In your practice as a constitutional expert, have you come across other examples of laws that would have retroactive effect, similar to what we have in this bill?

Finally, my last question deals with publication. You have read our discussions on this. Regulations have been passed without being published. When a regulation has not previously been published but must be, it has to be published in both official languages. We agree on that. But how can we validate, through a bill that is essentially linguistic in scope, an obligation to publish that might have been overlooked or omitted?

The bill does two things. First of all, it attempts to fill a linguistic gap. That is precisely what you referred to when you talked about a regulation being enacted in both languages but published in only one of the two languages, and then we switch assumptions. The fact remains that the bill will validate regulations that should be published but have not been. This is a further obligation: to correct a further flaw or omission in the legislation. I am not talking about regulations that are not required to be published under the Statutory Instruments Act. Some regulations do not have to be published in order to be valid. Here, we are responding to another flaw or defect, so to speak, in

était prouvé que la personne avait une connaissance de la substance du règlement, elle pouvait être susceptible de poursuites.

Vous avez soulevé le point — c'est contenu dans vos propositions d'amendements — que la substance du règlement doit être communiquée dans la langue de l'administré. J'avais cette préoccupation lorsque l'exemple nous a été donné. Pouvez-vous exprimer de manière plus élaborée les obligations qui ont été reconnues dans le jugement *Beaulac* sur cette question? Cela m'apparaît être un élément très important, dans la compréhension de l'article 3, pour pouvoir évaluer correctement la proposition que vous faites.

Deuxièmement, eu égard à l'article 4.(1), vous dites, et c'est le caractère gras de votre texte:

Lorsqu'il est porté à la connaissance du gouverneur en conseil [...]

L'article 4 ne parle pas de la connaissance comme telle. Si je comprends bien votre texte, il signifie qu'il faut poser un geste pour informer le gouvernement que ce règlement n'a pas été adopté ou publié dans les deux langues, alors que l'article 4 ne parle pas de la connaissance que doit avoir, en somme, le législateur — parce qu'on parle de législation déléguée, donc, en l'occurrence, le gouverneur en conseil. Est-ce que votre proposition n'est pas plus restrictive que le libellé de l'article 4? J'essaie de circonscrire la portée de l'article 4 quant à la proposition que vous nous faites.

Ma troisième question concerne le principe de la rétroactivité dans les textes législatifs. C'est un élément extrêmement important abordé dans la Charte. C'est ce à quoi, d'ailleurs, fait référence l'article 4(3) qui, évidemment, établit le principe que l'on connaît bien dans le droit en général.

Avez-vous, dans votre pratique de constitutionnaliste, d'autres exemples de lois qui auraient un effet rétroactif comparable à celui que nous avons dans ce projet de loi?

Finalement, ma dernière question est au sujet de la publication. Vous avez lu nos débats sur cette question. Des règlements ont été adoptés et n'ont pas été publiés. Lorsqu'un règlement n'a pas été publié et qu'il doit l'être, il doit l'être dans les deux langues officielles. On est d'accord avec cela. Comment peut-on valider, avec un projet de loi qui a une portée essentiellement linguistique, une obligation de publication qui aurait été omise?

Le projet de loi fait deux choses. Premièrement, il vise à combler un manque linguistique. C'est ce que vous avez bien exprimé lorsque vous avez dit que le règlement est édicté dans les deux langues mais publié seulement dans une des deux langues, et on fait ensuite les permutations des hypothèses. Il reste que le projet de loi va valider les règlements qui devraient être publiés, mais qui ne l'ont pas été. Il s'agit d'une autre obligation: de corriger un autre élément de défaut, d'omission dans la loi. Je ne parle pas des règlements qui ne doivent pas être publiés selon la Loi sur les règlements statutaires. Certains règlements n'ont pas à être publiés pour être valides. Ici, on répond à un autre dépôt, un

relation to certain regulations that should be published but never were, either in one language or the other. The bill aito correct two defects in the legislation passed by Parliament.

Mr. Foucher: In answer to your first question, the *Beaulac* ruling clarified what other rulings had already stated, which was that official bilingualism is not related to an accused's linguistic proficiency or ability. They are totally different things. Provincial court judges tend to say — for example, when a Francophone is arrested for speeding in the Prairies, which seeto happen regularly based on the case law — it does not matter, the driver understood English. It does not matter that Mr. Beaulac was not tried in French. He understands English, so he can defend himself. The Supreme Court was very clear in the *Beaulac* ruling.

[English]

That is not the point.

[Translation]

The issue is not whether you understand the language or not; the issue is linguistic equality. The purpose of linguistic equality is different from the accused's *mens rea*, his understanding or the warning he receives. I shift the focus of the bill back on linguistic equality, rather than the accused's effective knowledge. Having said that, though, that does indeed pose a problem if there is a regulation aimed at the nuclear industry whose contravention could have catastrophic consequences.

That is the reason we say that, strictly speaking, the substance of the contravention should be brought to the notice of the person concerned in his or her official language and that any violation automatically results in an acquittal. However, we are leaving ourselves open to situations where in relation to enforcement of a regulation, it would make no sense to acquit an accused for that reason. That would bring the administration of justice into disrepute. That's why the second option I am suggesting introduces an additional element, in that the judge would be called upon to assess the seriousness of the language violation compared to the seriousness of the contravention. Did I answer your question?

Senator Joyal: I understand the first point, that the substance of the regulation must have been brought to the attention of the person concerned in his or her official language. That is the person's right, regardless of his guilt or understanding of the official language. However, you then add a proviso: "except when an acquittal would bring the administration of justice into disrepute." I have a bit of a problem with the second part of your proposal. That would essentially mean that the best interests of judicial integrity would take precedence over language rights. In practice, that is what this would mean.

Senator Nolin: But this is an assumption that is applied more broadly.

autre «vice», si je peux utiliser l'expression, qui existerait pour certains règlements qui devraient être publiés mais qui ne l'ont pas été, ni dans une langue ni dans l'autre. Le projet de loi vise à combler deux défauts dans la législation parlementaire.

M. Foucher: En réponse à votre première question, l'arrêt *Beaulac* a précisé ce que d'autres arrêts avaient déjà dit, c'est-à-dire que la question du bilinguisme officiel n'est pas reliée à la capacité linguistique de l'accusé. C'est totalement différent. Certains juges de cours provinciales ont souvent tendance à dire: — par exemple, lorsqu'un francophone se faire arrêter pour excès de vitesse sur les plaines de l'Ouest, ce qui semble arriver régulièrement si on se fie à la jurisprudence — «ce n'est pas grave, le conducteur comprenait l'anglais. Ce n'est pas grave que M. Beaulac n'a pas eu son procès en français. Il comprend l'anglais, il est capable de se défendre». La Cour suprême a été très claire dans l'arrêt *Beaulac*.

[Traduction]

C'est sans pertinence.

[Français]

Ce n'est pas une question de comprendre la langue ou pas, c'est une question d'égalité linguistique. L'objet de l'égalité linguistique est différent de la *mens rea* de l'accusé, de sa compréhension ou de son avertissement. Je recentre le projet sur l'égalité linguistique plutôt que sur la connaissance effective de l'accusé. Ceci dit, cela cause effectivement un problème si on a un règlement sur l'industrie nucléaire dont la violation aurait des conséquences catastrophiques.

C'est la raison pour laquelle on dit que, strictement, on devrait communiquer la substance de l'infraction dans la langue officielle de l'administré et que toute violation automatiquement entraîne un acquittement. On s'expose à des situations où, lors de l'application d'un règlement, cela n'aurait pas de bon sens d'acquitter l'accusé pour cette raison. Cela décréditerait l'administration de la justice. C'est pour cela que la deuxième option que je vous suggère vient introduire un élément où le juge va mesurer la sévérité de la violation linguistique contre la sévérité de l'infraction. Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Joyal: Je comprends le premier élément qui est celui que la substance du règlement doit avoir été portée à la connaissance de la personne dans sa langue officielle. C'est son droit, indépendamment de sa culpabilité ou de sa compréhension de l'autre langue officielle. Cependant, vous ajoutez ensuite un proviso: «sauf si un acquittement est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.» J'ai un peu de difficulté avec le deuxième élément de votre proposition. Cela signifie qu'en somme, les droits linguistiques doivent céder devant les intérêts supérieurs de l'intégrité judiciaire. En pratique c'est ce que cela veut dire.

Le sénateur Nolin: C'est une théorie qui s'applique plus largement.

Senator Joyal: But we are talking about something constitutional.

Mr. Foucher: You are correct. That is why I have presented two options, either automatic acquittal, which makes the bilingual obligation fairly drastic, or a slightly modified version which involves referring to a test that the courts are familiar with, whereby they are called upon to assess the seriousness of the language violation in relation to the need to protect the integrity of the judicial system.

I do not remember all the tests provided for under subsection 24(2) of the Charter, but I believe it does include the test of the seriousness of the contravention, the consequences of the contravention and the way in which the right was violated. Was it intentional? Was it inadvertent? Was it through negligence? There is a whole series of tests set out in the case law that judges are familiar with.

That somewhat mitigates the consequences of acquittal, in cases where public safety is at stake and where paramount considerations are such that acquitting someone on a technical detail such as this would be viewed as inappropriate. This is not necessarily an endorsement of permissiveness, if you will, nor is it a devaluation of language rights. It simply involves measuring language rights against other interests, as is commonly done when Charter rights are violated. For example, illegal seizures are unconstitutional. The judge's role is to determine whether the evidence should be accepted anyway, and his assessment, where a Charter violation is involved, for example, will be based on whether there could be significant consequences where first-degree murder is involved. In such cases, even where there is a violation of the Charter, evidence is admitted. I will leave it up to you to determine whether it is appropriate to move in that direction, and if so, how far you should go.

In answer to your question about whether my proposal is more restrictive than the other wording, there could be problebringing to the attention of the Governor in Council the fact that a specific regulation has been discovered not to have been published and to have been enacted in English only. The alternative is to leave all of that to the discretion of the Governor in Council. I am uncomfortable with that alternative, however, because the Constitution does establish an obligation. I believe the bill should reflect that obligation. Otherwise, we could suggest forcing the government to find these regulations, determine where they are, translate them and re-enact them — in essence, establish an obligation. I do not know whether it is reasonable to involve the federal government in an operation that would involve dusting off old regulations enacted in English only to correct that flaw, if there is another procedure available. The intention was not to be restrictive.

I must admit I drafted the wording quickly; so it is quite possible the formulation is a little cumbersome. Because I am not a legislative drafter, I did not pay attention to every little detail. My intention was not to be restrictive, but rather to establish an obligation for the Governor in Council. It would be like saying to

Le sénateur Joyal: On parle de quelque chose qui est constitutionnel.

M. Foucher: Vous avez raison. C'est la raison pour laquelle je présente les deux alternatives, soit un acquittement automatique, ce qui rend l'obligation au bilinguisme assez drastique ou soit une nuance où l'on se réfère à un critère que les tribunaux connaissent, où ils vont mesurer la gravité de cette violation linguistique contre l'intégrité du système judiciaire.

Je ne me souviens plus de tous les critères de l'article 24 (2) de la Charte mais je pense qu'on y retrouve le critère de la gravité de l'infraction, les conséquences de l'infraction et la façon dont le droit a été violé. Est-ce que c'est intentionnel? Est-ce que c'est par inadvertance? Est-ce que c'est par négligence? Il y a une série de critères développés par la jurisprudence que les juges connaissent.

Cela atténue un peu la conséquence d'un acquittement, dans les cas où la sécurité du public est en jeu et où des considérations primordiales font en sorte qu'acquitter quelqu'un pour un détail technique comme celui-là serait mal vu. Ce n'est pas nécessairement une permission au laxisme, si vous voulez, ou une dévaluation des droits linguistiques. C'est de mesurer les droits linguistiques contre d'autres intérêts, comme on le fait lorsque des droits de la Charte sont violés. Par exemple, les saisies qui sont faites illégalement sont inconstitutionnelles. Le juge se demande alors s'il va admettre la preuve quand même et il y évalue la question à savoir s'il y a une violation de la Charte, par exemple, s'il s'agit d'un meurtre au premier degré avec des conséquences considérables. Dans de tels cas, même s'il y a eu violation de la Charte, la preuve est admise. Je vous laisse le soin de décider s'il est opportun d'aller dans cette direction et si oui, jusqu'où vous devez aller.

En réponse à la question de savoir si ma proposition est plus restrictive que le texte, il y aurait peut-être des difficultés à porter à la connaissance du gouverneur en conseil le fait qu'on vient de découvrir un règlement qui n'a pas été publié et qui a été adopté en anglais seulement. L'alternative est de laisser tout cela à la discrétion du gouverneur en conseil. Cette alternative me met mal à l'aise parce que la Constitution crée une obligation. Je pense que le projet de loi devrait refléter cette obligation. Sinon, on pourrait suggérer de forcer le gouvernement à chercher ces règlements, les découvrir, les traduire et les ré-annoter. En fait, créer une obligation. Je ne sais pas s'il est raisonnable de lancer le gouvernement fédéral dans une opération de dépoussiérage de vieux règlements adoptés en anglais seulement pour corriger ce défaut, s'il y a un moyen de procéder autrement. L'intention n'était pas d'être restrictif.

Je dois vous admettre que j'ai rédigé le texte rapidement et il se peut que la rédaction soit boiteuse. Je ne suis pas légiste et je n'ai pas fait attention à tous les petits détails. Mon intention n'était pas d'être restrictif mais de créer une obligation envers le gouverneur en conseil. Ce n'est pas à votre discrétion. Lorsque

the government: this is not subject to your discretion. If you discover one, you have to have it translated. But if you have not yet discovered any, I won't force you to go and look for them.

However, if an official does find something somewhere, he is the minister's alter ego — Her Majesty's representative and point of contact with the people. If he finds an order that was enacted in English and hasn't been published, it is his responsibility and obligation under the law to forward it to the Governor in Council, telling him that it must be translated. If he does not do so, the accused would be acquitted because the government would not have fulfilled its obligation.

[English]

The Chairman: I would just remind our witness before he goes on to the next questions that we have the Commissioner of Official Languages waiting to appear before us as well.

Mr. Foucher: Thank you, Madam Chair, I will try to accelerate.

[Translation]

As regards retroactive effect, are there laws that have had a comparable retroactive effect? They are rare, but there are some. There have been such laws dealing with municipal issues, for example.

The City of Moncton will be doing precisely that. It has recently been forced by the Court of Appeal of New Brunswick to translate and re-enact its by-laws. It will do so once again. There are precedents relating to linguistic and other matters, including municipal issues, and in other areas that I can not recall at the moment. I could find that information for you. But there are precedents.

In answer to your fourth question, Senator Joyal, I must admit that you have raised a point that I had not thought of and I believe you are correct. We would have to find a way of not revalidating regulations that should have been published but were not. I hadn't noticed that gap in the bill. That has to be given some thought in order to avoid the additional consequence of giving effect to a regulation that should have been published but was not, regardless of the language issue.

[English]

Senator Taylor: You mentioned that there are precedents for a corrective bill. In that regard, you mentioned Saskatchewan and Alberta.

I was in the Alberta legislature when the Speaker ruled that French was not an official language and that it could not be used. I was leader of the opposition at the time. I took the Speaker to task. What I found out was that the bill making French an official language had never received Royal Assent. Consequently, they won the case. Now you will not get thrown in jail, but you will get thrown out of the Alberta legislature if you speak French.

vous en découvrirez un, vous êtes obligés de le traduire. Si vous n'en avez pas encore découvert, je ne vous obligerai pas à aller en chercher.

Mais si un fonctionnaire trouve quelque chose quelque part, il est l'alter ego du ministre, le représentant de Sa Majesté auprès de la population. S'il trouve un décret qui a été édicté en anglais et qui a pas été publié, c'est sa responsabilité et la loi impose de l'envoyer au gouverneur en conseil et de lui dire qu'il doit le faire traduire. S'il ne le fait pas, l'accusé sera acquitté parce que le gouvernement n'aura pas respecté son obligation.

[Traduction]

La présidente: Je rappelle à notre témoin, avant qu'il réponde aux prochaines questions, que nous recevons également cet après-midi la Commissaire aux langues officielles qui attend de passer devant le comité.

M. Foucher: Merci, madame la présidente; je vais essayer d'accélérer.

[Français]

Quant à la rétroactivité, y a-t-il des lois qui ont eu un effet rétroactif comparable? C'est rare mais il y en a. Il y a eu des lois en matière municipale, par exemple.

La ville de Moncton va le faire. Elle vient d'être obligée par la cour d'appel du Nouveau-Brunswick de traduire et de réadopter ses règlements. Elle le fera de nouveau. Il y a des précédents en matière linguistique et dans d'autres domaines, en matière municipale, dans d'autres secteurs qui ne me viennent pas à la mémoire. Je pourrais les rechercher. Il y a des précédents.

Quant à votre quatrième question, sénateur Joyal, je vous avoue que vous avez soulevé un point auquel je n'avais pas pensé et je crois que vous avez raison. Il faudrait trouver une façon de ne pas revalider des règlements qui devaient être publiés et qui ne l'ont pas été. Je n'avais pas vu ce trou dans le projet de loi. Il faudrait penser à cela pour ne pas que cela ait l'effet supplémentaire de donner effet à un règlement qui devait être publié mais qui ne l'a pas été, indépendamment de la question linguistique.

[Traduction]

Le sénateur Taylor: Vous avez dit qu'il existe des précédents pour un projet de loi d'ordre correctif comme celui-ci. À cet égard, vous avez cité les exemples de la Saskatchewan et de l'Alberta.

J'étais dans l'Assemblée législative de l'Alberta le jour où le président a déclaré que le français n'était pas une langue officielle et qu'on ne pourrait donc pas s'exprimer dans cette langue. J'étais chef de l'opposition à l'époque. J'ai pris le président à partie pour cette décision. J'ai ensuite découvert que le projet de loi faisant du français une langue officielle n'avait jamais reçu la sanction royale. Par conséquent, c'est eux qui ont eu gain de cause.

What was the corrective bill in Alberta? Perhaps you could explain it to me.

Mr. Foucher: Alberta did as was done in Saskatchewan. They simply suppressed the obligation to legislate in both languages. They decided that all bills that had been adopted in English only were valid. It was declared that everything done under these acts was valid. They then added some limited linguistic rights.

[Translation]

Senator Fraser: I just want to take this opportunity to relate an anecdote. We talk about the poor Francophones in Western Canada who have unilingual documents thrust upon them, but they are not the only ones in that predicament. The other day, I received an invoice for my property taxes in the new amalgamated City of Montreal, plus three pages of technical explanations in French. When I called to find out if I could receive the material in English, the answer I was given was no! I was told that in future, invoices would be available in English. But I was then told: no, Madam, it is too late now, the invoice has already been sent out in French. So, injustices remain a problem everywhere.

Senator Rivest: But they are rare!

Senator Fraser: Not as rare as you think.

I would like to go back to clause 7. I want to be sure I understand. It seems to me that with clause 7, you are closing the door that you opened with clause 4.

Mr. Foucher: In clause 4, we are saying that the regulation is translated and re-enacted retroactively. Technically, all actions taken under that regulation are automatically valid because we're talking about a regulation that was valid as soon as it was enacted. The only possible danger is that there could be a delay between the discovery of a regulation that has to be translated and re-enacted and the re-enactment per se.

It is possible that during that period, someone could come along and say: the fishing licence you were issued under this unilingual English regulation is null and void. If that were the case, my competitor could engage in illegal fishing.

Senator Fraser: Just during the transition period, you mean?

Mr. Foucher: Yes, because once the regulation has been re-enacted, it will be automatic. Any action taken under the regulation is automatically revalidated.

Senator Fraser: I think I understand now. Thank you.

Mr. Foucher: I wish you the best of luck in your study of the bill.

[English]

The Chairman: Thank you, Mr. Foucher.

Évidemment, on ne vous mettra pas en prison, mais il est certain qu'on vous exclura de l'Assemblée législative de l'Alberta si vous vous exprimez en français.

Quel projet de loi correctif a été adopté en Alberta? Peut-être pourriez-vous m'expliquer la situation.

M. Foucher: La province de l'Alberta a fait la même chose que la Saskatchewan. Ils ont simplement éliminé l'obligation de légiférer dans les deux langues. Ils ont déclaré que tous les projets de loi qui avaient été adoptés en anglais seulement étaient valides. Ils ont également déclaré que tout ce qui avait été accompli aux termes de ces lois était valide. Ensuite, ils ont ajouté certains droits linguistiques limités.

[Français]

Le sénateur Fraser: Je veux en profiter pour vous raconter une petite anecdote. Lorsqu'on parle des pauvres francophones dans l'Ouest qui ont des documents unilingues, ils ne sont pas seuls. L'autre jour, j'ai reçu une facture pour mes taxes foncières dans la nouvelle ville fusionnée de Montréal, plus trois pages d'explications techniques en français. Lorsque j'ai appelé pour savoir si je pouvais l'avoir en anglais, la réponse a été non! On m'a dit que dans le futur, les factures seraient disponibles en anglais. Mais là on m'a dit: non, madame, c'est trop tard maintenant, c'est fait en français. Les injustices persistent partout.

Le sénateur Rivest: C'est rare!

Le sénateur Fraser: Moins rare que vous ne le pensez.

Je reviens à l'article 7. Je voudrais comprendre. Il me semble qu'avec l'article 7, vous refermez la porte que vous avez ouverte à l'article 4.

M. Foucher: À l'article 4, on dit que le règlement est traduit et réadopté rétroactivement. Techniquement, en effet, tout ce qui a été fait en vertu de ce règlement se retrouve automatiquement valide puisqu'on a un règlement qui était valide dès son adoption. Le seul risque qui peut se poser, c'est qu'il y aura un délai entre la découverte d'un règlement qu'on doit traduire et réadopter et l'action de le réadopter.

Est-ce que dans ce délai, quelqu'un va pouvoir dire: le permis de pêche qui a été accordé en vertu de ce règlement unilingue anglais est nul. Donc, mon compétiteur va à la pêche de façon illégale.

Le sénateur Fraser: C'est juste pendant la période de transition?

M. Foucher: Oui, parce qu'une fois que le règlement va être réadopté, cela va être automatique. Tout ce qui a été fait en vertu de ce règlement est automatiquement revalidé.

Le sénateur Fraser: Je pense que j'ai saisi. Merci.

M. Foucher: Je vous souhaite de bonnes délibérations.

[Traduction]

La présidente: Merci, monsieur Foucher.

We now have appearing before us from the Office of the Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, Commissioner of Official Languages. With the commissioner is Johane Tremblay, Director, Legal Services Branch.

Welcome again, Adam, to this committee.

Dyane Adam, Commissioner of Official Languages: Honourable senators, thank you for inviting me to present my point of view on Bill S-41, an act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

My office has followed closely the progress of your proceedings. I want to congratulate you for the attention you are giving to this important question. Like me, you are asking serious questions about the practical effects of this bill, which has actually resulted in the creation of a new French word, "réédiction."

As Canada's language ombudsman, I must emphasize the fact that language rights are at issue here. More specifically, we are talking about the fundamental right of Canadian citizens to have equal access to the laws of the country in either of the two official languages of Canada. Such equality of access to Canada's laws means that the English and French language versions of our legislative instruments must enjoy the same status. They must be equally authoritative in law.

[Translation]

Moreover, these are rights that were recognized at Confederation by section 133 of the Constitution Act, 1867, and confirmed and clarified in the Official Languages Acts of 1969 and 1988, and in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Any infringement of this principle of legislative bilingualism is therefore highly significant, since this official bilingualism is the very framework of our historical and current language rights. We have built our entire edifice of linguistic duality on these embryonic and fundamental guarantees of genuine equality between English and French.

Fortified by these guarantees and the two *Blaikie* judgments rendered more than 20 years ago, we now learn, with some astonishment, that there are still a number of pre-1980 regulatory instruments — no one knows exactly how many — that were not re-enacted in both official languages.

The Department of Justice has stated that the bill now under consideration constitutes "an efficient and cost-effective way" to resolve doubts that the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations had expressed about the constitutional validity of certain legislative instruments that had originally been enacted in only one official language, most often English. Although I am disappointed at the lack of diligence in this matter, I fully endorse the Department of Justice's initiative. The situation must indeed

Nous accueillons maintenant, du Commissariat aux langues officielles, Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles. Elle est accompagnée de Mme Johane Tremblay, directrice des Services juridiques.

Permettez-moi, madame Adam, de vous souhaiter la bienvenue encore une fois au comité.

Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à venir vous exposer mon point de vue sur le projet de loi S-41 portant sur la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

J'ai suivi de près l'évolution de vos travaux et je tiens à vous féliciter de l'intérêt que vous portez à cette question importante. Tout comme moi, vous vous interrogez sérieusement sur les problèmes d'application de ce projet de loi qui nous vaut même le néologisme «réédiction».

À titre d'ombudsman linguistique de ce pays, je ne saurais passer sous silence qu'il est question ici de droits linguistiques et en particulier, du droit fondamental des citoyens et des citoyennes du Canada à l'égalité d'accès aux lois du Canada dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Cette égalité d'accès aux lois du Canada signifie la reconnaissance du statut égal des versions anglaise et française des textes législatifs, qui ont égale force de loi ou même valeur.

[Français]

Il s'agit, en outre, de droits reconnus dans les origines de notre pays à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 et confirmés et explicités dans la Loi sur les langues officielles de 1969, de 1988, et aussi dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Toute entorse à ce principe de bilinguisme législatif revêt une grande importance, car ce bilinguisme officiel est l'ossature même de nos droits linguistiques historiques et actuels. Ce sont sur ces garanties embryonnaires et fondamentales de l'égalité réelle entre le français et l'anglais que nous avons construit tout l'édifice actuel de la dualité linguistique.

Fort de ces garanties linguistiques et des deux arrêts *Blaikie*, rendus il y a maintenant plus de 20 ans, voici que nous apprenons, non sans étonnement, qu'un certain nombre de textes réglementaires édictés avant 1980 — nul ne sait combien exactement — n'ont pas été réédités dans les deux langues officielles.

Le ministère de la Justice a déclaré que le projet de loi à l'étude constitue «une manière efficace et économique» de résoudre les doutes que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation avait soulevés quant à la validité constitutionnelle de certains textes législatifs qui avaient été établis, à l'origine, dans une seule langue officielle, c'est-à-dire le plus souvent en anglais. Même si je déplore le manque de diligence du ministère en cette matière, je reconnais néanmoins

be remedied at the earliest possible opportunity so that the constitutional obligation of legislative bilingualism is respected and the validity of our laws ensured.

[English]

I know that the Minister of Justice has shown great sensitivity to the concerns expressed by the committee. I have no doubt that you will give due attention to the proposals you submit to him to clarify and define the implementation of the proposed steps.

I share the concern expressed by some of you about this bill. As presently drafted, the bill applies to all legislative instruments that were enacted in only one official language since 1867. It would appear that the provisions of section 7 of the Official Languages Act, in force since 1988, have effectively guaranteed complete bilingualism in legislative instruments. However, it would be wise to include any legislative instrument adopted after 1988 in the bill in order to cover any possible oversights.

[Translation]

Let us now have a look at the mechanisms chosen by the Department of Justice for the re-enactment of legislative or statutory instruments. This bill provides two methods of re-enactment.

The first, under clause 3, provides for automatic re-enactment in both official languages of a legislative instrument originally enacted in only one language, but published in both official languages at the time of the original enactment.

The second, under clause 4, gives the Governor in Council the discretionary authority to re-enact a legislative instrument in both official languages, by regulation, where the legislative instrument was enacted in only one language and never published, or published in only one language, or published in both official languages some time after the original enactment.

In either case, whether re-enactment is automatic or on a case-by-case basis, it will apply retroactively.

In its presentation before the Committee, the Department of Justice assured us that these mechanisms are based upon those used in the legislation enacted by Quebec in 1979 in response to the Supreme Court decision *Blaikie*. That said, I share the concerns expressed by several members of this Committee with respect to the breadth of the application of clause 4 and the inability of the Department of Justice to tell us precisely the number, the nature and the scope of the defective legislative instruments that will be encompassed by this clause.

This issue appears to be more critical, I might add, in relation to the instruments published in one language only. Clause 4 of the bill proposes a piece-work remedy. It fails to address the substantive underlying problem, which is that we have an unknown number of unilingual legislative instruments.

l'opportunité de sa démarche et le bien-fondé de cette démarche. La situation doit, en effet, être corrigée aussitôt que possible afin de respecter les exigences constitutionnelles du bilinguisme législatif tout en assurant la primauté du droit.

[Traduction]

Je sais par ailleurs que le ministre de la Justice s'est montré très sensible aux préoccupations exprimées par ce comité. Je ne doute pas qu'il accordera donc toute l'attention voulue aux propositions que vous jugerez utiles de formuler en vue de préciser et de circonscrire l'application des mesures proposées.

Pour ma part, je partage les préoccupations exprimées par certains d'entre vous au sujet du projet de loi. Tel qu'il est présentement conçu, le projet de loi s'applique à tous les textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle depuis 1867. Il semble que les dispositions de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles, en vigueur depuis 1988, ont eu pour effet d'assurer le bilinguisme intégral des textes législatifs. Toutefois, ne serait-il pas plus sage de viser également les textes législatifs pris après 1988, et ce, afin de colmater toutes les brèches possibles?

[Français]

Examinons maintenant les moyens utilisés par le ministère de la Justice pour réédicter les textes législatifs ou réglementaires. Le projet de loi prévoit deux procédés.

Le premier, prévu à la clause 3, vise à réédicter automatiquement dans les deux langues les textes législatifs établis dans une seule langue, publiés dans les deux langues officielles au moment de leur édicition.

Le deuxième, prévu à la clause 4, vise à conférer au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d'ordonner, par voie réglementaire, la réédiction dans les deux langues officielles des textes législatifs établis dans une seule langue, mais qui n'ont pas été publiés ou qui l'ont été dans une seule langue, ou encore qui ont été publiés dans les deux langues officielles, subséquentement à leur édicition.

Dans les deux cas, la réédiction automatique ou ponctuelle aurait un effet rétroactif.

Lors de sa présentation, le ministère de la Justice nous a assurés que ces procédés ont été inspirés du modèle utilisé dans la loi québécoise de 1979 adopté à la suite du jugement dans l'arrêt *Blaikie*. Malgré cela, je partage les inquiétudes exprimées par plusieurs membres de ce comité concernant la portée de l'application de la clause 4 et l'incapacité du ministère de la Justice de cerner avec précision la nature, le nombre et la portée des textes fautifs qui seraient visés par cette disposition.

Cette question semble d'ailleurs plus critique en ce qui a trait aux textes publiés dans une seule langue. La réparation de la clause 4 du projet de loi proposé est ponctuelle. Elle contourne en quelque sorte le problème de fond, à savoir l'existence d'un nombre indéterminé de textes législatifs unilingues.

So the question is whether it would be possible, following the adoption of the bill, for the Department of Justice to address this uncertainty, at a minimum by preparing an inventory of legislative instruments according to their field of application. This inventory would enable the Governor in Council to exercise its power of re-enacting or repealing the instruments, in compliance with the obligations of section 133 of the Constitution Act, 1867.

[English]

Finally, Senator Fraser asked whether the text of clause 4(3)(b) meant that publishing a legislative instrument in one official language only would be sufficient in and of itself to prove that reasonable steps were taken to bring the substance of that instrument to the attention of that person before the contravention occurred.

The Department of Justice, while acknowledging that such a situation would implicate both official language rights and fundamental justice rights, said that it would argue nonetheless that publication in one language would likely be sufficient. It seems to me that such an interpretation of clause 4(3)(b) flies in the face of the very spirit of the bill, namely, the equality of status of French and English. I sincerely doubt that our courts would accept such an interpretation. It seems to me that clarification from the department is in order.

[Translation]

Given your expertise in regard to all issues related to constitutional and language law, I am confident that you will propose amendments that will serve to improve this bill. With your sound advice, the Department of Justice should be in a position to re-enact the regulatory instruments that may have escaped the bilingual requirements. This will ensure that we no longer need to resort to this type of legislation to correct non-compliance with the very foundation of our linguistic duality.

I am eager to hear your comments, and I hope I can respond satisfactorily to your questions. With me today is our Director of Legal Services, who will make up for my lack of legal training.

Senator Rivest: I share your discomfort with the term “réédiction.” I think there should be a different equivalent in French because that really isn’t a very nice word.

At the Office of the Commissioner of Official Languages — I know there has been a great deal of debate about the breadth of section 133 — it is your view that this clause is purely linguistic in nature and does not establish a constitutional obligation to publish regulations or laws. Is that in fact your interpretation?

Ms Adam: Yes.

Senator Rivest: In terms of not knowing the number of departments that may not have met their obligations with respect to linguistic duality, you say that you want to know the facts. What is the point of knowing which regulations are involved once the bill has been passed and has validated all of them?

La question se pose donc de savoir s’il sera possible, à la suite de l’adoption du projet de loi, que le ministère de la Justice réduise cette aire d’incertitude en faisant au moins un inventaire des textes législatifs selon leur domaine d’application. Cet inventaire permettrait au gouverneur en conseil d’exercer son pouvoir de réédicter des textes législatifs conformément aux exigences de l’article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

[Traduction]

Enfin, l’alinéa 4(3)b) a suscité une question de la part de Mme le sénateur Fraser, qui désirait savoir si le fait d’avoir publié le texte dans une seule langue pourrait suffire à lui seul à établir une «mesure raisonnable» pour informer «cette personne» de la substance du règlement avant l’infraction.

Reconnaissant qu’une telle situation mettrait en cause les droits linguistiques et les droits de justice fondamentale, le représentant du ministère de la Justice a indiqué que le ministère ferait valoir que la publication disponible dans une seule langue serait vraisemblablement suffisante. Cette interprétation du paragraphe 4(3)b) me semble contraire à l’esprit qui anime ce projet de loi, soit l’égalité de statut du français et de l’anglais. Je doute fortement qu’elle soit retenue par nos tribunaux et il me semble qu’elle devrait être clarifiée par le ministère.

[Français]

Connaissant votre expertise pour toutes les questions liées au droit constitutionnel et linguistique, je suis assurée que vous proposerez des modifications qui contribueront à améliorer ce projet de loi. Sous vos judicieux conseils, le ministère de la Justice devrait être en mesure de réédicter les textes réglementaires qui auraient pu échapper aux exigences du bilinguisme et faire en sorte que nous n’ayons plus jamais à envisager des mesures comme celles proposées pour pallier au non-respect des fondements mêmes de notre dualité linguistique.

J’ai bien hâte d’entendre vos commentaires et j’espère pouvoir répondre de façon satisfaisante à vos questions. Je suis accompagnée de la directrice des services juridiques qui compensera pour mon manque de formation de juriste.

Le sénateur Rivest: Je partage avec vous le malaise quant au terme «réédiction». Je pense qu’il devrait y avoir un équivalent en français parce que le terme n’est pas très joli.

Au Commissariat des langues officielles — je sais qu’il y a eu beaucoup de débats concernant la portée de l’article 133 — vous croyez que cet article est purement de nature linguistique et qu’il ne fonde pas l’obligation constitutionnelle de publier les règlements ou les lois. Est-ce bien votre interprétation?

Mme Adam: Oui.

Le sénateur Rivest: En ce qui a trait au fait qu’on ne sait pas le nombre de ministères qui n’auraient pas satisfait aux obligations de la dualité linguistique, vous dites que vous voulez connaître les faits. Quelle serait l’utilité de les connaître les règlements en question une fois que le projet de loi aura été adopté et qu’il les aura tous validés?

Ms Adam: We find it strange that there could be regulations in effect that are not at the very least identified or that we may be unaware of. It is important and perfectly reasonable, particularly since the process of digitally archiving documents is now underway in the large libraries, to have a central repository for legislative instruments governing the conduct of parliamentarians and citizens. The period could be as long as ten years.

Senator Rivest: Recently, a purely administrative secretariat within the Privy Council has been given responsibility for monitoring that exercise. The Department of Justice may have better things to do. So, there is already administrative body that could carry out that task. As you say, the period involved could be fairly lengthy, but the important thing is to keep an inventory.

Senator Nolin: Have you had time to look at Professor Foucher's proposal?

Ms Adam: I looked at it very quickly.

Senator Nolin: I will not ask you to give us an answer today or even comment on the proposed amendment, but perhaps you could submit your comments to us in writing.

[English]

The Chairman: That would be an excellent idea. You probably received them at the same time the members of the committee received them. It would be useful to us if you could think about them and write to us, but please do it very quickly.

[Translation]

Senator Nolin: In your brief, you make two fundamental comments. The first relates to a comprehensive inventory of defective legislative instruments and the second addresses the question of the spirit of the bill or constitutional obligations at the federal level.

In regards to the spirit of the linguistic obligations that fall to the federal government, do you believe the amendment proposed by Professor Foucher would meet your concerns?

Ms Adam: I will be sending you my comments in writing as soon as possible, but my immediate reaction is that it does not go far enough in respecting that spirit.

Senator Nolin: It is a little facile to say that it does not abide by the spirit. You will have to provide us with a more detailed explanation of what you mean by that and which documents you are relying on to make that argument.

Now, I would like to go back to the matter of the inventory. As I understand it, you do not agree with those who say this will entail a great deal of effort and substantial cost?

Ms Adam: Yes, your understanding is correct. At this time, we cannot possibly determine what the cost would be. We do not even know how many documents are involved. We only know

Mme Adam: Il est étrange que nous ayons encore des règlements en vigueur qui ne sont pas au moins identifiés ou dont ne connaît pas l'existence. Il est important et tout à fait raisonnable, d'autant plus que le processus d'archivage par numérisation des documents est en cours dans les grandes bibliothèques, d'avoir un dépôt central des textes législatifs qui gouvernent la conduite des parlementaires et des citoyens. Le délai pourrait prendre jusqu'à dix ans.

Le sénateur Rivest: Depuis peu, un secrétariat purement administratif au Conseil privé a la responsabilité de surveiller cet exercice. Le ministère de la Justice a peut-être autre chose à faire. Il existe donc déjà une instance administrative qui pourrait se charger de cette tâche. Le délai, comme vous le dites, pourrait être assez long, mais l'important est que nous tenions un inventaire.

Le sénateur Nolin: Avez-vous eu le temps de prendre connaissance de la proposition du professeur Foucher?

Mme Adam: J'en ai pris connaissance très rapidement.

Le sénateur Nolin: Je ne vous demande pas de répondre aujourd'hui ni de commenter la proposition d'amendement, mais vous pourriez peut-être nous soumettre vos commentaires par écrit.

[Traduction]

La présidente: C'est une excellente idée. Vous les avez sans doute reçus en même temps que les membres du comité. Il serait utile que vous y réfléchissiez et que vous nous fassiez parvenir vos observations par écrit, mais veuillez ne pas trop tarder à le faire.

[Français]

Le sénateur Nolin: Dans votre mémoire, je distingue deux commentaires fondamentaux. Le premier fait allusion à l'inventaire exhaustif des textes fautifs et le deuxième soulève la question de l'esprit du projet de loi ou des obligations constitutionnelles du palier fédéral.

Quant à l'esprit des obligations linguistiques qui reviennent au gouvernement fédéral, pensez-vous que l'amendement proposé par le professeur Foucher satisferait vos préoccupations?

Mme Adam: Je vais vous répondre par écrit le plus tôt possible, mais mon commentaire immédiat est à l'effet qu'on ne va pas assez loin dans le respect de l'esprit.

Le sénateur Nolin: C'est un peu facile de dire qu'on ne respecte pas l'esprit. Vous allez devoir nous expliquer plus en détails ce que vous entendez par cela et en vertu de quels documents.

Maintenant, j'aimerais revenir à la question de l'inventaire. Si je comprends bien, vous n'êtes pas d'accord avec ceux qui disent que les efforts consentis seront énormes et que les coûts sollicités seront élevés?

Mme Adam: Vous avez très bien compris. Nous ne pouvons juger à l'heure actuelle quels seront les coûts. Nous ne savons même pas combien il y a de documents. Nous savons seulement

that there are regulations that have not been enacted in both official languages; however, we are not aware of the nature or number of such regulations.

Senator Nolin: You said earlier that you did not agree with the idea of giving discretionary power unless it is subject to a time limitation. Since you will be sending us your comments in writing, perhaps you could suggest possible amendments that would address the idea of a time limit. I would remind you that when the Department of Justice appeared, officials referred to a possible amendment, from the Department itself, that would have the effect of circumscribing the time limit. Since there is a desire to use Quebec precedents, I would point out that the National Assembly defined a very specific time frame when it re-enacted its laws in both official languages.

Ms Adam: I will do that.

Senator Joyal: My first question has to do with the first paragraph on page 4 of your brief. You say:

As presently drafted, the bill applies to all legislative instruments that were enacted in only one language since 1867. It would appear that the provisions of section 7 of the Official Languages Act, in force since 1988, have effectively guaranteed complete bilingualism in legislative instruments. However, it would be wise to include any legislative instruments adopted after 1988 in the bill, in order to cover any possible oversights.

When the Honourable Minister of Justice appeared before the Committee, he said he agreed with the idea of making 1988 the cutoff date, and that after that, if the instruments had not been enacted, they would not benefit from that same general amnesty.

He stated that the formal obligation was established in 1988, with adoption of section 7 of the Official Languages Act, and that consequently, if the government has failed to take action, it must suffer the consequences. That would be a clear case of breach of an act of Parliament which is not all that old.

The minister was even open to the idea of amending Bill S-41 at clause 2, line 15, page 1, by replacing the current wording with the following:

An instrument enacted prior to the coming into force of section 7 of the Official Languages Act on September 15, 1988 by, or with the approval of [...]

In other words, he was shutting the door. Around this table, members seem to agree with that approach. This afternoon, however, you are proposing to reopen it by bringing it right up to the present time. As I understand it, the idea was to signal to the administration that there would be no possibility of amnesty from a specific cutoff date onward. It is important to act in such a way as to abide by the principles interpreted by the courts and as they would apply to all regulatory activities since 1867.

That is the first thing you may want to give some thought to. What is the answer? As the saying goes, "we're damned if we do, and damned if we don't." I will leave that with you.

qu'il y a des règlements qui n'ont pas été adoptés dans les deux langues officielles. Nous ignorons la nature de ces règlements et leur quantité.

Le sénateur Nolin: Vous avez dit plus tôt que vous n'étiez pas d'accord qu'on donne un pouvoir discrétionnaire sans qu'il soit limité dans le temps. Comme vous allez nous écrire, vous pourriez nous donner des propositions d'amendements qui traiteraient de cette notion de délai. Je vous rappelle que le ministre de la Justice, lors de sa comparution, a fait allusion à un amendement possible, en provenance de son ministère, ayant effet de circonscrire la limite de temps. Puisqu'on veut se servir du précédent du Québec, l'Assemblée nationale avait effectivement une notion temporelle très précise lorsqu'elle a réédité les lois dans les deux langues officielles.

Mme Adam: Je vais faire cela.

Le sénateur Joyal: Ma première question a trait au premier paragraphe de la page 4 de votre mémoire. Vous dites:

Tel qu'il est présentement conçu, le projet de loi s'applique à tous les textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle depuis 1867. Il semble que les dispositions de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles, en vigueur depuis 1988, ont eu pour effet d'assurer le bilinguisme intégral des textes législatifs. Toutefois, ne serait-il pas plus sage de viser également les textes législatifs pris après 1988, et ce, afin de colmater toutes les brèches possibles?

Lorsque l'honorable ministre de la Justice a comparu devant nous, il a dit qu'il était d'accord pour fixer la date butoir en 1988, qu'après cette année-là, si les textes n'avaient pas été adoptés, ils ne bénéficieraient pas de cette amnistie générale de validation.

Il dit que l'obligation formelle a été constatée en 1988 avec l'adoption de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles, et que, par conséquent, si le gouvernement ne l'a pas fait, il doit porter les conséquences. En ce cas, il y a clairement manquement à une loi du Parlement qui n'est pas si ancienne que cela.

Le ministre était même disposé à ce que le projet de loi S-41, à l'article 2, soit modifié par substitution à l'alinéa 15, page 1, de ce qui suit:

Texte édicté avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles le 15 septembre 1988 dans l'exercice d'un [...]

En d'autres mots, il barrait la porte. Nous semblions, autour de la table, d'accord avec cette approche. Cet après-midi, vous nous proposez plutôt de rouvrir le tout jusqu'à nos jours. Si je comprends bien, on voulait donner le signal à l'administration qu'il n'y a plus d'amnistie possible à partir d'une date précise. Il faut agir de façon à respecter les principes interprétés par les tribunaux et tel qu'on les appliquerait pour l'ensemble de toute l'activité réglementaire depuis 1867.

C'est ma première suggestion de réflexion. Comment y répondre? Pour employer une expression en anglais, «we're damned if we do, damned if we don't». Je vous laisse avec cette question.

Second, on page 6 of your brief, you refer to a matter we raised with Professor Foucher relating to the language rights of the accused and the distinction that needs to be made between the contravention and language rights.

Sub-paragraph 4(3)(b) states that the regulation must be brought to the notice of the accused and that reasonable steps must have been taken to bring the substance of the contravention to the notice of that person. My view is that it must be done in the language of the violator.

I would ask you to elaborate on that particular point. Professor Foucher has given us his interpretation. I would like to know in legal terwhether you subscribe to that interpretation. That may be an important part of our future debate on Professor Foucher's proposals.

Ms Adam: With respect to your first question, Senator Joyal, I think it is really a question of attitude. We have opted for extreme caution. That is often the approach favoured by the Commissioner's Office, to be sure we cover all the angles. Given that there could be administrative mistakes even though the wording of the 1988 legislation is very clear as regards the administration's obligation to produce regulations or legislative instruments in both languages as well as to publish them, we want to be sure that any possible oversights would be covered.

In that respect, I believe we could accept either one or the other and making 1988 the cut-off year is also something we could agree to.

Ms Tremblay: To answer your second question, our concern regarding the application of clause 4(3)(b), the safeguard provision, had to do with the situation where publication in one language would be the basis for establishing that the prosecutor had taken reasonable steps to bring the substance of the contravention to the notice of the person concerned. In our view, that raises important issues relating to the equal status of French and English and defeats the purpose of both section 133 and the bill itself.

This would also run completely counter to the Supreme Court's recent interpretation of language rights in the *Beaulac* ruling. You are right: a judge could interpret the clause in the way you have stated and in fact conclude that these steps were not reasonable. However, the Department of Justice has said that were such a situation to arise, it would argue that this constituted a reasonable step and it is likely that view would be upheld.

Our position is that the Department of Justice should review all of that in the light of the principles of interpretation set out in *Beaulac* and consider the amendment suggested by Professor Foucher, which does go a little further.

Indeed, according to Professor Foucher, if the regulation-making authority had taken other steps, in addition to publishing in only one language, to bring the substance of the regulation to

En second lieu, à la page 6 de votre mémoire, vous revenez sur une question que nous avons soulevée avec le professeur Foucher, celle des droits linguistiques de l'accusé et de la distinction qu'il faut faire entre l'infraction et les droits linguistiques.

L'article 4(3)b) dit qu'il faut que le règlement soit porté à la connaissance de l'accusé et que des mesures raisonnables soient prises pour que la substance de l'infraction soit portée à la connaissance de cette personne. À mon avis, il faut que cela soit fait dans la langue du contrevenant.

Je vous demanderais d'élaborer sur cet élément. Le professeur Foucher nous a soumis une interprétation. J'aimerais savoir si en termes juridiques vous concourez à cette interprétation. Cela peut être un élément important de notre débat éventuel sur les propositions du professeur Foucher.

Mme Adam: En ce qui concerne votre première question, sénateur Joyal, je pense que c'est une question d'attitude. Nous avons choisi la voie de la prudence extrême. C'est l'approche souvent privilégiée par le Commissariat, où nous voulons couvrir tous les angles. Étant donné qu'il peut y avoir des ratés administratifs même si le texte législatif de 1988 est très clair sur les obligations de l'administration de produire des règlements ou des textes législatifs dans les deux langues et de les publier, nous voulons nous assurer de bien couvrir tous les ratés administratifs possibles.

En ce sens, je pense que l'un ou l'autre irait pour nous et la loi butoir de 1988 pourrait également nous convenir.

Mme Tremblay: Pour répondre à la deuxième question, notre préoccupation par rapport à l'application de la clause de sauvegarde de 4(3)b) visait la situation où on se baserait uniquement sur la publication dans une langue comme établissant que le poursuivant a pris des mesures raisonnables pour faire connaître au contrevenant la substance de l'infraction. Pour nous, cela soulève des questions importantes d'égalité du statut du français et de l'anglais et va à l'encontre de l'objet de l'article 133 et de l'objet visé par le projet de loi.

Cela irait à contre-courant de l'interprétation récente qui a été donnée aux droits linguistiques par la Cour suprême dans l'arrêt *Beaulac*. Vous avez raison, un juge pourrait interpréter l'article de la façon dont vous l'avez dit et conclure qu'effectivement, cela ne pourrait pas constituer une mesure raisonnable. Il reste néanmoins que le ministère de la Justice a indiqué que s'il se trouvait dans une telle situation, il ferait vouloir la position que cela constituerait une mesure raisonnable et que vraisemblablement, cela serait accueilli.

Le point de vue qu'on fait valoir, c'est que le ministère de la Justice devrait revoir tout cela à la lumière des principes d'interprétation énoncés dans *Beaulac* et considérer l'amendement qui a été proposé par le professeur Foucher qui va quand même un peu plus loin.

En effet, selon le professeur Foucher, si, en outre, l'autorité réglementaire avait pris d'autres mesures, en plus de la publication en une seule langue, pour porter à l'attention du

the notice of the violator, but did not necessarily do so in the language of the violator, that would mean that the violator could not be convicted.

That goes a little further. It calls into question principles, language rights and fundamental justice rights under section 11 of the Charter. What direction would the court take in a situation like this? One thing is for sure, publication in only one language would not be considered a reasonable step as it would violate the language rights provided for under the Charter.

Senator Rivest: In terms of the most likely scenario with respect to these regulations, I would say there is a good chance that prior to the adoption of Mr. Trudeau's and Senator Joyal's official languages policy...

Senator Joyal: You are giving me too much credit!

Senator Rivest: ... it would have been very surprising to see a fishing regulation or any other minor regulation drafted in French in the public service, which was primarily Anglophone at the time. The number of regulations that would not have met the provisions of section 133 is likely to be — certainly prior to the adoption of section 133 — extremely high. In the public service, there were practically no Francophones or bilingual employees at the time. How could they possibly have made regulations in French?

Senator Joyal: If I just could make a comment along the same lines as Senator Rivest, we must not forget that in 1969, when the first Official Languages Act was passed, in the view of the Department of Justice that I fought against, it was purely declaratory and non-binding.

So, from 1969 to 1976, until we obtained a ruling, because the law was only declaratory, the Department of Justice's view was that there was strictly speaking no obligation. As I say, it was purely declaratory.

As Senator Rivest has pointed out, if we go back in time, there were periods where a number of departments — and I will refrain from naming any so as not to start a war — operated exclusively in English.

You are aware of the findings of the Laurendeau-Dunton commission. It is not surprising that regulations would have been enacted during that period only in one of the two official languages.

It is important to try and understand all the progress and changes that have occurred. What we are trying to do in practice is operate with this corrective legislation. As the Supreme Court stated, we are providing a remedy to the current situation.

Ms Adam: Was your question what a reasonable remedy would be?

Senator Joyal: Exactly!

contrevenant la substance du règlement qu'il a enfreint, mais qu'elle ne l'a pas nécessairement fait dans la langue du contrevenant, cela ferait en sorte que le contrevenant ne pourrait pas être condamné.

Cela va un peu plus loin. Cela met en cause des principes, des droits linguistiques et des droits de justice fondamentale de l'application de l'article 11 de la Charte. Quelle direction la cour suivrait-elle dans une telle situation? Une chose est sûre, la seule publication dans une langue ne serait pas considérée comme une mesure raisonnable parce qu'elle contreviendrait aux droits linguistiques prévus dans la Charte.

Le sénateur Rivest: L'hypothèse la plus vraisemblable concernant ces règlements, c'est que les chances sont bonnes qu'avant l'adoption de la politique sur les langues officielles de M. Trudeau et du sénateur Joyal ...

Le sénateur Joyal: Vous me faites trop d'honneur!

Le sénateur Rivest: ...il aurait été extrêmement surprenant qu'un règlement relatif à la pêche ou le plus minuscule règlement dans l'administration ait été rédigé en français dans la fonction publique, majoritairement anglophone de l'époque. La quantité des règlements qui n'auraient pas satisfait les dispositions de l'article 133 risque d'être, certainement avant l'adoption de l'article 133, extrêmement considérable. Dans la fonction publique, il n'y avait pratiquement pas de gens francophones ou bilingues. Comment auraient-ils pu faire des règlements en français?

Le sénateur Joyal: Si je peux me permettre un commentaire de la même nature que celui du sénateur Rivest, il ne faut pas oublier qu'en 1969, lors de l'adoption de la première Loi sur les langues officielles, elle n'avait, selon l'opinion du ministère de la Justice que j'ai combattue, qu'une valeur déclaratoire et non exécutoire.

Donc de 1969 à 1976, jusqu'à ce que l'on obtienne un jugement, puisque la valeur de la loi était exécutoire, il n'y avait pas, aux yeux du ministère de la Justice, une obligation stricte. C'était, comme je l'ai dit, déclaratoire.

Comme le dit le sénateur Rivest, si on retourne en arrière, il y a des périodes où dans plusieurs ministères — je n'en nommerai pas pour ne pas commencer de guerre — on fonctionnait uniquement en anglais.

Vous connaissez les constatations de la commission Laurendeau-Dunton. Il n'est pas étonnant que des règlements aient été adoptés, à cette époque, uniquement dans l'une des deux langues officielles.

Il faut essayer de comprendre tout le progrès et toute l'évolution qui a eu lieu. Ce qu'on essaie en pratique, c'est de fonctionner avec cette loi réparatrice. Comme l'a dit la Cour Suprême, on apporte un remède à une situation.

Mme Adam: Si vous me permettez, la question est-elle de savoir quel est le remède raisonnable?

Le sénateur Joyal: Voilà!

Ms Adam: I am not an expert on regulations, but I imagine that all regulations are not current or active. There must be regulations that have a different social scope, a broader scope.

Action could be taken to review this sort of thing. It would involve looking at the issue of what the remedy should be and whether it would be appropriate to go a little further, without necessarily automatically translating or redoing everything. That is the point I have raised and that we will be developing further, in response to Senator Nolin's invitation.

If I could just make a further comment, I was very interested in Senator Joyal's comment to the effect that the first Official Languages Act was interpreted by the Department of Justice as being purely declaratory, and the fact that as we speak, Part VII of the Act is under discussion and being interpreted as declaratory. It is history repeating itself. Thank you for that lesson.

[English]

The Chairman: I thank you very much for coming.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 2, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, today we are meeting with the joint chairs of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. I would welcome the Joint Chairs of the committee, Senator Hervieux-Payette and Mr. Gurmant Grewal, as well as Mr. François Bernier, General Counsel to the Committee. We look forward to your presentation.

Mr. Gurmant Grewal, M.P., Joint Chair, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations: Madam Chair, I thank you for this opportunity to appear before your committee.

In its third report of the Second Session of the Thirty-fifth Parliament, report number 59, our committee reported to the House that certain federal regulations, while published in both official languages, had been enacted in only one official language, contrary to section 133 of the Constitution Act, 1867.

In all cases that have come to the attention of the committee, regulations that should have been enacted in English and French were enacted in English only. The issue of the constitutional validity of federal delegated legislation enacted in English only was first raised in 1992, in relation to the Public Lands Mineral Regulations.

Mme Adam: Je ne suis pas une experte dans les règlements mais j'imagine que tous les règlements ne sont pas actuels ou actifs. Il doit y avoir des règlements qui ont une portée sociale différente, une portée plus large.

Des mesures pourraient être prises pour examiner ce genre de choses. Il faudrait regarder la question du remède et se demander si on ne devait pas aller plus loin, sans nécessairement, d'emblée, tout traduire ou tout refaire. C'est la question que je soulève et qu'on va étoffer un peu plus, suite à l'invitation du sénateur Nolin.

Si vous me permettez un commentaire, je trouve très intéressante l'intervention du sénateur Joyal à l'effet que la première Loi sur les langues officielles était interprétée par le ministère de la Justice comme étant simplement déclaratoire, et à l'heure actuelle, on discute de la Partie VII de la loi et on l'interprète comme étant déclaratoire. C'est l'histoire qui se répète. Merci pour cette leçon.

[Traduction]

La présidente: Je vous remercie de votre présence.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 2 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit ce jour à 10 h 50 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, nous recevons aujourd'hui les coprésidents du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Je souhaite la bienvenue aux coprésidents du comité, le sénateur Hervieux-Payette et M. Gurmant Grewal, ainsi que M. François Bernier, conseiller juridique principal du comité. Nous vous écoutons.

M. Gurmant Grewal, député, coprésident, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation: Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir invités à votre comité.

Dans son troisième rapport de la deuxième session de la 35^e législature, rapport n° 59, le Comité mixte permanent a signalé au Sénat et à la Chambre des communes que certains règlements fédéraux, quoique publiés dans les deux langues officielles, n'avaient été édictés que dans une langue officielle, ce qui contrevient à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Tous les règlements portés à l'attention du comité ont été édictés en anglais seulement alors qu'ils auraient dû l'être en français et en anglais. La question de la constitutionnalité de la législation subordonnée édictée en anglais seulement a été soulevée pour la première fois en 1992, à propos du Règlement sur les minéraux des terres publiques.

The Department of Energy, Mines and Resources, as it was then, took the position that the constitutional defect was cured by the re-enactment of the Public Lands Mineral Regulations as per the 1978 Consolidated Regulations of Canada. That position was debated in an exchange of correspondence between counsel to the joint committee and the Deputy Minister for the Department of Energy, Mines and Resources between June and December of 1992.

On January 13, 1993, a meeting took place between our general counsel and Mrs. Ginette Williams, then Senior General Counsel for the Privy Council Office, to discuss the consolidation argument. The conclusion agreed upon in the course of that meeting was that a consolidation could not serve to validate an otherwise illegal regulation. It was agreed that, if the Public Lands Mineral Regulations were unconstitutional prior to 1978, the consolidation effected that year could not validate the regulations.

In a subsequent letter from the Deputy Minister of Energy, Mines and Resources, the so-called "good faith" argument was put forward in writing for the first time. In essence, the argument now was that the regulations made in English only in 1969 were valid because the Governor in Council was acting in good faith when he adopted them in only one official language.

Our committee never thought otherwise, but as we were to explain in our third report, the issue of the good faith of the Governor in Council in enacting certain instruments is entirely irrelevant to the issue of the constitutional validity of these instruments. The same letter also reiterated that the 1978 consolidation would be sufficient to ensure the validity of the Public Lands Mineral Regulations, even if the good faith argument were to be rejected.

This statement directly contradicted the position agreed upon between our general counsel and the Senior General Counsel to the Privy Council office and, on April 15, 1993, the general counsel wrote to Mrs. Williams to object to the continued use of that argument. In her May 13, 1993 reply, Mrs. Williams confirmed that there was never any suggestion during that meeting that the regulation that was invalid prior to a consolidation could be revived as a consequence of the consolidation. This statement was taken as final and conclusive. In fact, the so-called "consolidation" argument was not to be heard about for the next four years.

On January 6, 1996, the Honourable Anne McLellan, then Minister of Natural Resources, informed the committee that, after consulting with the Minister of Justice, she was endorsing the position taken by her department. As a result, the joint committee decided to report the matter to the Houses, and it did so on October 10, 1996.

Because the Public Lands Mineral Regulations had by then been revoked, and to show that those regulations were not a unique instance, the report made by the committee identified four other unconstitutional regulations. There can be no doubt that there are others. For example, it was recently asserted by the staff

Au début, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, comme il s'appelait à cette époque, a soutenu que l'accroc à la constitutionnalité avait été réparé par la réédition du Règlement sur les minéraux des terres publiques lors de la codification de 1978 des règlements fédéraux. Cette position a été débattue dans une correspondance entre le conseiller juridique du comité mixte et le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de juin à décembre 1992.

Le 13 janvier 1993, le conseiller juridique principal et Mme Ginette Williams, alors avocate générale principale du Bureau du Conseil privé, se sont réunis pour discuter de l'argument de la codification. L'une des conclusions qui a fait consensus à cette réunion, c'est qu'une codification ne peut pas servir à valider un règlement par ailleurs illégal et que si le Règlement sur les minéraux des terres publiques était inconstitutionnel en 1978, la codification réalisée cette année-là n'a pu avoir pour effet de le valider.

Dans une lettre subséquente du sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'argument dit de la «bonne foi» est avancé par écrit pour la première fois. En essence, le sous-ministre faisait valoir que le règlement édicté en anglais seulement en 1969 était valide parce que le gouverneur en conseil était de bonne foi quand il l'avait adopté dans une seule langue officielle.

Notre comité n'a évidemment jamais mis en doute la bonne foi du gouverneur en conseil, mais comme nous l'expliquons dans notre troisième rapport, la question de la bonne foi du gouverneur en conseil quand il a adopté certains textes législatifs n'a aucun rapport avec la question de la validité constitutionnelle de ces textes. Cette même lettre réitérait aussi que la codification de 1978 suffisait pour rendre valide le Règlement sur les minéraux des terres publiques, même si l'argument de la bonne foi était rejeté.

Une telle affirmation contredisait l'accord qui était intervenu entre notre conseiller juridique principal et l'avocate générale principale du Bureau du Conseil privé, et le 15 avril 1993, notre conseiller juridique principal a écrit à Mme Williams pour s'opposer à l'emploi de cet argument. Dans sa réponse du 13 mai 1993, maître Williams affirmait catégoriquement que jamais on n'avait laissé entendre, lors de cette réunion, qu'un règlement non valide pouvait le devenir par suite d'une codification. Le comité a cru que cette dernière déclaration mettait fin au débat. Nous n'avons plus entendu l'argument de la codification pendant environ quatre ans.

Le 6 janvier 1996, l'honorable Anne McLellan, alors ministre des Ressources naturelles, a informé simplement le comité qu'après avoir consulté le ministre de la Justice, elle souscrivait à la position exposée dans la dernière lettre de son ministère. Le comité mixte a alors décidé de faire rapport de l'affaire au Sénat et à la Chambre des communes, ce qu'il a fait le 10 octobre 1996.

Comme le Règlement sur les minéraux des terres publiques avait alors été abrogé, et pour montrer que ce règlement n'était pas une exception, le comité a fait état de quatre autres règlements inconstitutionnels dans son rapport. Nul doute, d'ailleurs, qu'il y en a d'autres. Par exemple, nos conseillers juridiques ont pu

of the joint committee that the Income Tax Regulations are also unconstitutional as they were enacted in only one official language.

In its report, the joint committee recommended:

...that the government take steps to identify those federal regulations that are considered in force and which are subject to section 133 of the Constitution Act, 1867, but that have not been promulgated in accordance with the applicable constitutional requirements. Once those regulations have been identified, they should be re-enacted by the proper subordinate law-making authority in the form and manner required by the Canadian constitution.

The committee also requested the tabling of a government response to the report. The response tabled by the Minister of Justice on March 18, 1997 was nothing short of astonishing. Beginning in 1993, the government had consistently maintained that the regulations were valid because the Governor in Council was acting in good faith when he made those regulations in only one official language. The third report carefully reviewed the relevant jurisprudence and explained why this argument had no foundation in Canadian law. It came as a great surprise to find that the government response to the third report did not even mention this argument. The committee could only conclude that it was finally recognized as untenable and abandoned.

More surprising than the casual dismissal of an argument relied upon for the preceding four years, however, was the fact that the government returned to the discredited consolidation argument, notwithstanding the fact that this argument had been expressly disavowed by the Senior General Council of the Privy Council Office some four years earlier, and that had not been heard since.

In his testimony, the Minister of Justice told the committee that the government has clearly demonstrated that the 1978 Consolidated Regulations of Canada had resolved the issue of validity of the five regulations identified in our report. Obviously, we beg to differ.

Following the tabling of the government response, the chairmen wrote their letter of December 10, 1997, to the Minister of Justice. The reply that was eventually received two years later, failed to adequately address the issue raised by the joint committee, but it included, for the first time, an acknowledgement by the minister that the joint committee had put forward arguments that warrant serious consideration.

The minister went on to state that she had requested her officials to further study the issues raised and to suggest ways to remove any uncertainties regarding the validity of the federal regulations or legislative instruments which are still in force today. In light of that undertaking, the joint committee did not pursue the consolidation issue. The previous position of the committee in relation to that particular argument was that the validation of unconstitutional regulations lies outside the scope

confirmer dernièrement que le premier Règlement de l'impôt sur le revenu était lui aussi inconstitutionnel puisqu'il avait été édicté dans une seule langue officielle.

Dans son troisième rapport, le comité mixte recommandait:

[...] que le gouvernement prenne des mesures pour identifier les règlements fédéraux réputés en vigueur qui sont assujettis à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 mais qui n'ont pas été promulgués conformément aux exigences prévues par la Constitution. Une fois ces règlements connus, il faudrait les faire adopter de nouveau par l'organisme de réglementation subordonné compétent dans la forme et de la manière requises par la Constitution canadienne.

Le comité demandait aussi que le gouvernement dépose une réponse au rapport. La réponse déposée par le ministre de la Justice le 18 mars 1997 était rien moins qu'ahurissante. À partir de 1993, le gouvernement a invariablement soutenu que le Règlement était constitutionnel parce que le gouverneur en conseil était de bonne foi lorsqu'il l'avait édicté dans une seule langue officielle. Dans son troisième rapport, le comité mixte avait minutieusement analysé la jurisprudence pertinente et expliqué pourquoi cet argument n'était pas fondé en droit canadien. Nous avons été vivement étonnés de constater que, dans sa réponse à notre rapport, le gouvernement ne mentionnait même pas cet argument. Le comité ne pouvait faire autrement que conclure que celui-ci avait finalement abandonné cet argument après avoir admis qu'il était indéfendable.

Le plus étonnant, ce n'était pas que l'argument sur lequel le raisonnement du gouvernement reposait depuis quatre ans soit mis de côté, mais le fait que la réponse du gouvernement ressuscite l'argument de la codification qui avait été discrédité et dont on n'avait plus entendu parler depuis que l'avocate générale principale du Bureau du Conseil privé l'avait expressément désavoué quatre années auparavant.

Dans son témoignage, le ministre de la Justice a affirmé que le gouvernement avait clairement établi que la consolidation des Règlements du Canada de 1978 avait corrigé la difficulté technique à l'égard de cinq règlements fédéraux identifiés par le comité. Il est évident que nous ne partageons pas la conviction du ministre.

Après le dépôt de la réponse du gouvernement, les coprésidents ont écrit à la ministre de la Justice le 10 décembre 1997. Dans sa réponse, que nous avons fini par recevoir deux ans plus tard, la ministre ne répondait pas adéquatement aux questions que soulevait le comité mixte, mais elle y reconnaissait pour la première fois que le comité mixte avait présenté plusieurs arguments qui méritaient réflexion.

La ministre déclarait ensuite qu'elle avait demandé à ses fonctionnaires d'approfondir l'étude des problèmes soulevés et de suggérer des moyens de dissiper tous les doutes au sujet de la constitutionnalité des règlements fédéraux ou des autres textes législatifs toujours en vigueur. Cet engagement a convaincu le comité mixte qu'il était inutile de revenir sur la question de l'effet d'une codification sur la constitutionnalité des règlements. Antérieurement, le comité avait répliqué à cet argument que la

and purpose of the consolidation process as set out in the Statute Revision Act and that, as agreed by the Crown's own legal advisor, the consolidation process cannot serve to validate regulations that are void *ab initio*.

We are in full agreement with Senator Beaudoin's remark to the effect that the 1978 consolidation is irrelevant from a legal and constitutional point of view, and that a consolidation is, at best, a housekeeping process that has no impact on the constitutional status of the consolidated legislation.

We note, that some 20 years after the *Blaikie* decision, the federal government has yet to take measures to identify the extent of its non-compliance with section 133 of the Constitution Act, 1867. In this regard, I note that, when he appeared before the committee on April 24, the Minister of Justice assured its members that the problem, which Bill S-41 addresses, is limited in scope. Yet, in his testimony before the committee the next day, a government witness stated that the cost of identifying non-complying legislative instruments would be prohibitive. This last statement certainly suggests that the problem may not be as limited as the minister indicated.

The answer given by Mr. McDonald also raises two additional questions. As parliamentarians, are we being asked to accept that compliance with the Canadian Constitution is based on the results of a cost-benefit analysis? Is it acceptable to overlook constitutional requirements whenever the costs of compliance are deemed to be too high?

I also find it difficult to understand why it should be so complicated or costly for the federal government to identify non-complying legislative instruments in force. No one is concerned with instruments that are no longer in force but only with those that are being applied to citizens. If federal subordinate legislation is known, it would seem a simple enough matter to verify whether or not that legislation was properly enacted in both official languages. Why should that involve insurmountable costs? I assume, of course, that the federal government is aware of all regulations in force at the federal level.

I will now give the floor to my Joint Chair to provide you with the preliminary views of the Standing Joint Committee on Bill S-41.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: It is our pleasure to be here and to see that we now have a bill which addresses the problem. We can help you in your work and bring it to fruition.

Before I proceed with my comments on the bill before you, it is important that I note that the position of the Standing Joint Committee is based on the understanding that section 133 of the Constitution Act, 1867, provides that all legislative instruments to which it applies must be enacted, printed and published in both official languages. I understand that the Department of Justice

validation de règlements inconstitutionnels ne faisait partie ni du champ d'application ni de l'objet de la codification tels qu'énoncés dans la Loi sur la révision des lois et que, comme l'avait reconnu le propre conseiller juridique de la Couronne, la codification ne sert pas à valider des règlements nuls au départ.

Nous sommes entièrement d'accord avec le sénateur Beaudoin lorsqu'il dit que la consolidation n'ajoute pas quoi que ce soit au plan juridique et constitutionnel, et qu'une consolidation de lois ou de règlements est au mieux une formalité administrative qui n'a aucun effet sur la constitutionnalité des lois et règlements codifiés.

Nous remarquons aussi, que plus de 20 ans après l'arrêt *Blaikie*, le gouvernement fédéral n'a toujours pris aucune mesure pour déterminer dans quelle mesure la législation fédérale n'est pas conforme à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. À cet égard, je remarque, que lors de sa comparution devant votre comité le 24 avril, le ministre de la Justice a affirmé que la portée du problème potentiel, auquel veut remédier le projet de loi S-41, est essentiellement limitée. Mais dès le lendemain, un témoin du gouvernement a affirmé devant votre comité que le fait d'identifier tous les textes non conformes entraînerait des coûts prohibitifs. Cette affirmation laisse certainement croire que le problème n'est pas aussi limité que le dit le ministre.

La réponse fournie par M. McDonald soulève aussi deux questions particulières. Comme parlementaires, nous demandons d'accepter que le respect de la Constitution canadienne dépend d'une analyse coûts-bénéfices? Et est-il acceptable de ne pas respecter les exigences constitutionnelles si les coûts qu'entraînerait le respect de la Constitution sont trop élevés?

J'ai aussi de la difficulté à comprendre quels sont les difficultés et les coûts qui empêcheraient le gouvernement fédéral d'identifier la législation déléguée en vigueur. Nul ne se préoccupe de règlements qui ne sont plus en vigueur mais seulement de ceux qui s'appliquent toujours au citoyen. Si la législation subordonnée fédérale est connue, il devrait être assez simple de vérifier si cette législation a été édictée dans les deux langues officielles. Pourquoi est-ce qu'un tel exercice entraînerait des coûts prohibitifs? J'imagine bien sûr que le gouvernement fédéral sait quels sont tous les règlements en vigueur au niveau fédéral.

Je vais maintenant céder la parole à la coprésidente, qui vous fera part des observations préliminaires du Comité mixte permanent sur le projet de loi S-41.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: J'aimerais vous dire notre plaisir d'être ici et de voir qu'un projet de loi a commencé à régler le problème. Nous pouvons vous aider dans vos délibérations et à compléter le travail amorcé.

Avant de vous faire part de mes commentaires sur le projet de loi à l'étude, il est important de rappeler que la position du comité mixte est fondée sur une lecture de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 selon laquelle tous les textes législatifs auxquels cet article s'applique doivent être édictés, imprimés et publiés dans les deux langues officielles. Je crois comprendre que

has put forward its own reading of section 133 according to which section 133 requires the enactment, printing and publication of legislation in both languages, but only when it is in fact decided to print and publish the legislation.

In our opinion, section 133 says what it says: “The Acts of the Parliament of Canada [...] shall be printed and published in both those Languages.” Those languages being French and English of course. The act does not provide that acts shall be printed and published in French and English if they are printed and published, but enacts a simple and direct requirement that legislation be published in both languages. It is often stated as part of the so-called golden rule of interpretation that in reading statutes, “the grammatical and ordinary sense of the words is to be adhered to.” That is a very sound and sensible rule of interpretation and it finds application in this case. I see no justification for an interpretation that would transform this simple constitutional obligation into a conditional obligation applicable only if a legislative instrument is printed and published.

I have heard it said that the Department of Justice considers this interpretation of section 133 is justified on the ground that section 133 provides a language guarantee rather than a publication guarantee. Requiring all legislation to be published in both official languages is certainly a language requirement to my mind. That compliance with this linguistic requirement incidentally requires all legislation to be published does not alter the nature of the requirement.

I might also add that I have asked our legal staff to review the relevant case law and they have been unable to find even an *obiter dictum* that would lend support to the peculiar interpretation put forward by the Department of Justice. To the contrary, the language of the courts confirms that what section 133 requires is the publication in both languages of all legislation to which it applies. Nothing more and nothing less.

I invite members of this committee to consider the words of the Supreme Court of Canada in the *Manitoba Language Rights Reference*. The court described the purpose of section 133 as being to:

[...] ensure full and equal access to the legislatures, the laws and the courts for francophones and anglophones alike

and that:

Section 123 of the Manitoba Act, 1870 entrenches a mandatory requirement to enact, print, and publish all Acts of the Legislature in both official languages (please refer to the *Blaikie* decision quoted above). It establishes a constitutional duty on the Manitoba Legislature with respect to the manner and form of enactment of its

le ministère de la Justice a mis de l'avant une interprétation un peu particulière — j'allais dire bizarre — selon laquelle l'article 133 ne requiert l'adoption, l'impression et la publication d'un texte législatif dans les deux langues officielles que dans les cas où on décide d'imprimer et de publier le texte législatif.

À notre avis, le texte de l'article 133 est clair. Les lois du Parlement du Canada devront être imprimées et publiées dans ces deux langues. Il s'agit ici du français et de l'anglais, évidemment. La loi ne prévoit pas que les lois doivent être imprimées et publiées dans les deux langues si on décide de les publier, mais prévoit tout simplement que les lois devront être imprimées et publiées dans les deux langues. Il s'agit d'une exigence constitutionnelle simple et directe. En matière d'interprétation législative, il existe une règle d'interprétation — connue comme la règle d'or — voulant que dans l'interprétation d'un texte législatif, le sens grammatical ordinaire des mots gouverne. Il s'agit d'une règle bien fondée et sage qui trouve pleinement application ici. Je ne vois aucune raison d'adopter une interprétation de l'article 133 qui ignorerait le sens grammatical ordinaire des mots qui y sont employés et qui transformerait une obligation constitutionnelle simple en obligation conditionnelle qui ne s'appliquerait que si une loi est imprimée et publiée.

J'ai entendu dire que l'interprétation que fait le ministère de la Justice de l'article 133, tout récemment, est justifiée parce que l'article 133 énonce une garantie linguistique plutôt qu'une garantie d'accès aux lois. Exiger que tous les textes législatifs soient imprimés et publiés dans les deux langues officielles est évidemment une exigence qui a pour but de protéger les droits linguistiques. Le fait que cette obligation linguistique implique l'obligation de publier l'ensemble des lois n'en change pas la nature.

J'ai demandé au personnel juridique du comité de revoir l'ensemble de la jurisprudence pertinente et ils me rapportent qu'ils n'ont trouvé aucun arrêt ou *obiter dictum* qui puisse servir à étayer la proposition du ministère de la Justice. Au contraire, le langage utilisé par les tribunaux tend à confirmer que l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 exige la publication dans les deux langues de l'ensemble de la législation à laquelle il s'applique. Rien de plus, rien de moins.

J'invite les membres du comité à consulter le jugement de la Cour suprême du Canada, dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, dans ces raisons la cour a dit que l'objet de l'article 133, et je cite:

[...] est d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux.

Et que:

L'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba enchâsse une exigence impérative d'adopter, d'imprimer et de publier dans les deux langues officielles toutes les lois de la Législature (voir l'arrêt *Blaikie no 1*, précité). Il impose à la législature du Manitoba une obligation constitutionnelle quant aux modalités et à la forme de l'adoption de ses lois.

legislation. This duty protects the substantive rights of all Manitobans to equal access to the law in either the French or the English language.

Those words are equally applicable to section 133, of course, and financial implications were never raised in this interpretation.

I note that the Supreme Court did not refer to some acts of the legislature of Manitoba, but to all acts. I would now like to turn to the bill before you. The proposed definition of legislative instrument faithfully reflects the 1981 decision of the Supreme Court of Canada in *A.G. of Quebec v. Blaikie* and presents no problem. As my House colleague indicated, the joint committee recommended that subordinate legislation enacted contrary to section 133 be identified and re-enacted by the appropriate regulation-making authority. The approach chosen by the government with regard to Bill S-41 distinguishes between two classes of non-complying instruments. The first class of instruments is made up of those legislative instruments that were published in both official languages at the time of enactment, but that were not enacted in both official languages. Those instruments will be validated by proposed section 3 of the bill.

The second class of legislative instruments is made up of those instruments which, first, were not enacted in both official languages and second, were not published in both official languages at the time of their enactment. With regard to those non-complying instruments, the federal government apparently does not intend to take corrective action other than to confer on the Governor in Council a discretion to retroactively validate the instruments in question.

In reality then, Bill S-41 provides only a partial solution to the issue brought forward in the committee's report. Following passage of the proposed legislation, there would continue to be a number of unconstitutional regulations in place that will not have been validated.

It seems clear enough that proposed section 4 is premised on the continued application and enforcement of legislative instruments that the federal government knows to be unconstitutional. The propriety of this approach in constitutional terms seems questionable. Because it does not wish to engage in the task of identifying with precision the class of instruments referred to in section 4, the government is content to allow those legislative instruments to continue to be applied in spite of their unconstitutionality. In the event a person raises the issue of the unconstitutionality of such a legislative instrument, by way, for example, of a defence to criminal prosecution, the Governor in Council would intervene to deprive the person of their defence by retroactively deeming the unconstitutional instrument to have been validly made.

The preamble to the Canadian Charter of Rights and Freedoms states that Canada is a society founded on principles that recognize the Rule of Law. Is it too much to expect that in

Cette obligation a pour effet de protéger les droits fondamentaux de tous les Manitobains à l'égalité de l'accès à la loi dans l'une ou l'autre des langues française ou anglaise.

Il est évident que ce qui vaut pour l'article 23 de la loi manitobaine vaut pour l'article 133 et que la question financière n'est pas intervenue dans cette interprétation.

Il est à noter que la Cour suprême parle bien de toutes les lois du Manitoba et non pas de certaines lois que le gouvernement aurait décidé de publier. Le moment est venu de vous faire part de nos commentaires sur le projet de loi S-41. Le projet de loi propose une définition de texte législatif qui reflète bien l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada de 1981 dans l'affaire *Procureur général du Québec c. Blaikie*. Il ne présente aucun problème. Comme mon collègue de la Chambre l'a mentionné, le comité mixte avait recommandé d'identifier tous les textes législatifs édictés en violation de l'article 133 pour les faire réédicter par l'autorité compétente. L'approche choisie par le gouvernement dans le projet de loi S-41 fait une distinction entre deux catégories de textes inconstitutionnels. La première se compose des textes législatifs qui ont été édictés dans une seule langue officielle, mais qui ont néanmoins été publiés dans les deux langues officielles au moment de leur adoption, ces textes seront validés par l'article 3 du projet de loi.

La deuxième catégorie se compose de textes législatifs qui, premièrement, n'ont pas été édictés dans les deux langues officielles et, deuxièmement, qui n'ont pas été publiés dans les deux langues officielles lors de leur adoption. En ce qui concerne cette deuxième catégorie de textes inconstitutionnels, on se contente de conférer au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire de valider ceux-ci rétroactivement.

En réalité donc, le projet de loi S-41 n'apporte qu'une solution partielle au problème exposé dans le rapport du comité. Après l'adoption du projet de loi, il restera un certain nombre de règlements inconstitutionnels qui n'auront pas été validés.

Il semble assez évident que l'article 4 reflète l'intention de continuer d'appliquer des textes législatifs dont on connaît l'illégalité. Du point de vue constitutionnel, une telle façon de procéder paraît peu convenable. Comme il ne veut pas entreprendre la tâche de définir précisément la catégorie des textes visés à l'article 4, le gouvernement s'en tient à autoriser leur application malgré leur illégalité. Si jamais quelqu'un invoquait l'inconstitutionnalité d'un tel texte législatif, par exemple, pour se défendre contre une accusation au criminel, le gouverneur en conseil pourrait intervenir pour le priver de ce moyen de défense en déclarant rétroactivement que le texte inconstitutionnel est réputé avoir été édicté valablement.

Pourtant, le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés énonce que la société canadienne est fondée sur des principes qui reconnaissent la primauté du droit. Est-ce trop

such a society, a government is under an obligation to take active steps to remedy constitutional defects of which it is aware and has been aware for at least 20 years?

It must be noted that the instruments referred to in section 4 are not unconstitutional only on the ground that they were enacted in only one official language. Section 4, as noted above, applies to instruments that were not enacted in both languages but that also were not published in both languages. On its face, section 133 of the Constitution Act, 1867, requires regulations to which it applies to be “printed and published” in both official languages. In our view, any legislative instrument referred to in section 4 would be unconstitutional even if it had been enacted in both official languages on the ground that it was not printed and published in both languages.

Section 4 of the bill does not appear to contemplate the existence of instruments enacted in both official languages but not printed and published in both languages. Of course, this is consistent with the hypothesis put forward by the Department of Justice according to which the government may choose not to print and publish a legislative instrument, in which case section 133 would not apply to that instrument. For reasons stated before, we do not agree with this hypothesis. I also wonder why the bill contemplates that a legislative instrument would be required to be enacted in both official languages if it is not published. According to the interpretation put forward by the Department of Justice, the non-publication of an instrument means that section 133 does not apply to that instrument. Then, why should the instrument still have to be enacted in both languages?

In summary, section 3 of the proposed legislation satisfactorily resolves the problem of constitutional non-compliance as regards all legislative instruments made in only one language but published in both official languages at the time of enactment. The members of the Joint Standing Committee on regulations are satisfied with this section.

As for all other non-complying legislative instruments, it seems to be the view of the federal government that it is acceptable to maintain these laws in place notwithstanding their unconstitutionality. The federal government is apparently incapable, 20 years after the second *Blaikie* decision, of identifying all instruments that form part of the corpus of federal delegated legislation.

It could well be argued that there is no justification for delegated legislation which does not comply with section 133 of the Constitution Act, 1867, either because it was not enacted in both official languages or because it was not published in both official languages, to continue to be enforced by public authorities, and that any such legislation ought to be formally revoked or expressly validated.

An appropriate legislative model is furnished by section 32 of the Statutory Instruments Act which provided as follows:

Where a regulation or an amendment thereto has not been published in the *Canada Gazette* and is of such a class that, if it were made after the coming into force of this Act,

demand, dans une telle société, que le gouvernement soit obligé de prendre des mesures concrètes pour corriger les cas d'inconstitutionnalité qu'il connaît depuis déjà 20 ans au moins?

Il faut souligner que les textes auxquels s'applique l'article 4 ne sont pas inconstitutionnels pour le seul motif qu'ils ont été édictés dans une seule langue officielle. En effet, comme nous vous l'avons déjà expliqué, l'article 4 s'applique aux textes qui, en plus de ne pas avoir été édictés dans les deux langues officielles, n'ont pas été publiés dans les deux langues officielles. À sa seule lecture, on sait que l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 exige que tous les textes législatifs auxquels il s'applique soient imprimés et publiés dans les deux langues officielles. Tout texte législatif visé à l'article 4 du projet de loi serait inconstitutionnel même s'il avait été édicté dans les deux langues officielles puisqu'il n'a pas été imprimé et publié dans ces deux langues.

Curieusement, l'article 4 du projet de loi ne semble pas envisager la possibilité que des textes aient été édictés dans les deux langues officielles mais sans être imprimés ni publiés dans ces deux langues. Évidemment, cela est conforme à la lecture de l'article 133 proposée par le ministère de la Justice, selon laquelle le gouvernement peut choisir de ne pas imprimer ni de publier un texte législatif, auquel cas l'article 133 ne s'appliquerait pas. Pour les raisons dont j'ai déjà fait mention à ce comité, nous n'acceptons pas le bien-fondé de cette interprétation de l'article 133. Je me demande pourquoi le projet de loi envisage qu'on doit adopter un texte législatif dans les deux langues même si ce texte n'est pas publié. Selon l'hypothèse mise de l'avant par le ministère de la Justice, est-ce que la non-publication ne dispense pas d'adopter dans les deux langues officielles?

En résumé, l'article 3 du projet de loi résout de façon satisfaisante le problème de l'inconstitutionnalité des textes législatifs édictés dans une seule langue mais publiés dans les deux langues officielles lors de leur adoption. Les membres du Comité mixte d'examen de la réglementation sont satisfaits de cet article.

Quant aux autres textes législatifs inconstitutionnels, il semblerait que le gouvernement trouve acceptable que ces lois restent en vigueur malgré leur inconstitutionnalité et semble incapable, 20 ans après le second arrêt *Blaikie*, d'identifier l'ensemble des textes législatifs concernés.

Selon nous, il n'est pas acceptable qu'un texte législatif qui contrevient à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, soit parce qu'il n'a pas été édicté dans les deux langues officielles soit parce qu'il n'a pas été publié dans les deux langues officielles, continue d'être appliqué par les autorités gouvernementales. Nous sommes d'avis qu'un tel texte doit être formellement abrogé ou expressément validé.

Un modèle législatif approprié est fourni par l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires qui prévoyait que:

Lorsqu'un règlement ou une modification à un règlement n'ont pas été publiés dans la *Gazette du Canada* et sont d'une catégorie telle que, s'ils étaient établis après l'entrée en

it would not be exempted from the application of subsection (1) of section 11, it shall be deemed to be revoked on a day twelve months after the day on which this Act comes into force unless before that day it is transmitted to the Clerk of the Privy Council in both official languages, in which case the Clerk of the Privy Council shall, notwithstanding subsection (1) of section 7, register the regulation forthwith.

The alternatives that are consistent with the government's obligation to respect the rule of law, and in particular the use of English and French in legislative instruments, are, to identify all legislative instruments subject to section 133 of the Constitution Act, 1867, that do not comply within the requirements of that section and to re-enact them in such a way as to cure the constitutional defect, or to formally revoke all non-complying legislative instruments.

A transitional provision patterned on section 32 of the SIA would represent a compromise between those two approaches. Any instrument submitted for re-enactment with a year could in fact be re-enacted, but at the expiration of that time period, all non-complying instruments would be formally revoked. This is easily accomplished by adding to proposed section 4, a subsection (7) providing that:

Any legislative instrument referred to in subsection (1) shall be deemed to be revoked on a day twelve months after the day on which this Act comes into force unless the instrument is re-enacted under subsection (1) before that day.

I would note that such a clause would also parallel the solution adopted by the Supreme Court of Canada in the case of Manitoba, where the Court gave the province a certain period of time to comply with its decision.

[English]

The Chairman: I normally turn the questioning over immediately to senators, and if I have any questions, I usually ask them at the end, if there is time. However, because of what you have said, I will do it a little differently today.

Mr. Bernier, perhaps you can help us get our heads around what has been said. The senators of this committee have expressed certain concerns. I will make some statements and then ask you to correct me if I am wrong. Perhaps we can get something out of this. I believe that we have a real problem here and not an academic one.

A number of regulations or Orders in Council contravene language rights. The courts could decide at any time that some or all of those regulations are invalid and of no force or effect, and unconstitutional. The problem, however, is not academic; it is real. Therefore, the government must find a pragmatic solution to a real problem before the courts step in and tell us to do it.

vigueur de la présente loi, ils ne seraient pas, [...] soustraits à l'application du paragraphe (1) de l'article 11, ils sont censés être abrogés à une date postérieure de 12 mois à l'entrée en vigueur de la présente loi, à moins qu'avant cette date ils ne soient transmis au greffier du Conseil privé dans les deux langues officielles, auquel cas le greffier du Conseil privé doit, nonobstant le paragraphe (1) de l'article 7, enregistrer immédiatement le règlement.

Les choix qui s'offrent à un gouvernement soucieux de respecter le principe de la primauté du droit, et en particulier l'utilisation de la langue anglaise et française dans ces textes juridiques, sont, premièrement, d'identifier les textes législatifs sujets à l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui ne sont pas conformes à cet article et de les réédicter de manière à corriger la situation, ou d'abroger formellement tous les textes législatifs non conformes.

Une disposition transitoire modelée sur l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires représenterait un compromis entre ces deux alternatives. Tout texte législatif soumis pour réédiction dans un délai d'un an de l'entrée en vigueur du projet de loi S-41 serait réédité, mais à l'expiration de ce délai, tous les textes non conformes seraient réputés abrogés. Cela pourrait se faire en ajoutant un nouveau paragraphe (7), à l'article 4 du projet de loi, qui se lirait comme suit:

Tout texte législatif visé au paragraphe (1) est réputé abrogé à une date postérieure de 12 mois à l'entrée en vigueur de la présente loi sauf si ce texte est réédité en application du paragraphe (1) avant cette date.

En terminant, je ferais remarquer au comité qu'une telle disposition refléterait essentiellement la solution retenue par la Cour suprême dans le renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba quand la cour a accordé un certain délai au gouvernement manitobain pour se conformer à son jugement.

[Traduction]

La présidente: Normalement, je cède tout de suite la parole aux sénateurs qui ont des questions, et si j'en ai moi-même, je les pose habituellement à la fin, si nous en avons le temps. Toutefois, étant donné ce que vous avez dit, je procéderai un peu différemment aujourd'hui.

Monsieur Bernier, vous pouvez peut-être nous aider à comprendre ce qui a été dit. Les sénateurs membres de notre comité ont exprimé certaines réserves. Je vais hasarder quelques explications, et vous me corrigerez si j'ai tort. Nous pouvons peut-être faire quelque chose ici. Je crois que nous avons là un véritable problème qui n'a rien de théorique.

Un certain nombre de règlements ou de décrets du conseil portent atteinte aux droits linguistiques. Les tribunaux pourraient décider d'un jour à l'autre que certains de ces règlements, ou tous, sont invalides ou sans effet, et inconstitutionnels. Cependant, ce n'est pas qu'un problème théorique, c'est un problème concret. Le gouvernement doit donc trouver une solution pratique à ce vrai problème avant que les tribunaux n'interviennent et ne nous obligent à le faire.

Other than the language issue — although I am no longer certain of this after the evidence we heard this morning — it was my belief from listening to the previous witnesses that the regulations were properly enacted according to powers that were delegated by Parliament to the executive branch by proper legislative action.

These regulations have never been formally before the House or Senate like a bill, because they have not had to be passed by Parliament. The power to create them was delegated and, as such, it makes perfect sense that the power to fix a problem with them should also be delegated.

Furthermore, because of the exceptionally large number of regulations — we have now heard of four or five that may have technical problems — an omnibus bill to deal with all of them would comprise thousands of pages and require the efforts of hundreds of drafters, would cost the people of Canada umpteen thousands of dollars, and may not be practical. That, again, has been refuted this morning.

Do we have a job to do in connection with this bill, other than setting the boundaries that will govern the activity of the executive branch as they work towards solving what is a real problem, not an academic one? I am beginning to think that we have more than just a real problem on our hands; we may have a constitutional problem on our hands.

Any of our witnesses can take a crack at responding to my concerns, but perhaps we could start with Mr. Bernier.

Senator Hervieux-Payette: Perhaps, Madam Chair, I will refer to what I said in French and English. Bill S-41 solves part of the problem. We would, of course, like an addition to Bill S-41, and I think the pragmatic approach would be to eliminate regulations that are not re-enacted.

This compromise would deal with the question of having to rewrite numerous regulations. We have been told it is a gigantic problem, but no one has been able to tell me the scope of it. To me it is irrelevant. We are dealing with a constitutional matter. When we were dealing with the question of *Blaikie* in Manitoba, or when New Brunswick became officially bilingual, they translated everything. The federal government has helped the provinces deal with these matters.

Our committee is not suggesting that the problem can be solved overnight. Our proposal deals with the question of the size, cost and the time frame in which it should be done. I think we have come up with something quite reasonable.

Mr. François Bernier, General Counsel to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations: I will pick up on two comments you made, Madam Chair. You referred to those regulations having been “properly enacted.” If by that it is meant that the subject matter of the regulations was within the scope of the delegation of Parliament, yes, I agree. When we review them, we do find *ultra vires* regulations from time to time. I am certainly

Mis à part la question linguistique — bien que je n’en sois plus sûre après avoir entendu votre témoignage ce matin — je croyais, après avoir entendu les témoins qui vous ont précédés, que les règlements avaient été édictés comme il se devait dans le respect des pouvoirs délégués par le législateur à l’exécutif par les voies législatives voulues.

Ces règlements n’ont jamais été soumis à la Chambre ou au Sénat au même titre qu’un projet de loi étant donné que le législateur n’a pas à les voter. Le pouvoir de prendre ces règlements a été délégué, et en tant que tel, il est tout à fait raisonnable que soit également délégué à l’exécutif le pouvoir de régler les problèmes que posent ces règlements.

En outre, étant donné le nombre astronomique de règlements — et on vient de nous dire que quatre ou cinq d’entre eux poseraient des problèmes techniques — un projet de loi omnibus visant à les corriger tous compterait des milliers de pages et mobiliserait des centaines de rédacteurs, ce qui coûterait une fortune à la population du Canada, solution qui ne serait peut-être pas pratique. Argument qui encore une fois a été réfuté ce matin.

Ce projet de loi nous contraint-il à agir, mis à part le fait qu’il faut baliser l’activité de l’exécutif qui doit régler ce qui constitue un véritable problème, et non un problème théorique? Je commence à penser que nous avons plus qu’un problème véritable sur les bras; nous pourrions aussi avoir un problème constitutionnel sur les bras.

N’importe quel de nos témoins peut donner une réponse à mes interrogations, mais nous pourrions peut-être commencer par M. Bernier.

Le sénateur Hervieux-Payette: Madame la présidente, peut-être devrais-je revenir à ce que j’ai dit en français et en anglais. Le projet de loi S-41 résout une partie du problème. Bien sûr, nous aimerions ajouter quelque chose au projet de loi S-41, et je pense que le plus pratique serait d’éliminer les règlements qui n’ont pas été réédités.

Le compromis serait d’avoir à récrire de très nombreux règlements. On nous a dit que ce serait un problème énorme, mais personne n’a été capable de me dire à quel point ce serait énorme. Pour moi, cela n’a aucune importance. Il s’agit après tout d’une question constitutionnelle. Lorsqu’il s’agissait de l’arrêt *Blaikie* au Manitoba ou lorsque le Nouveau-Brunswick est devenu officiellement bilingue, tout a été traduit. Le gouvernement fédéral a aidé les provinces à le faire

Notre comité ne dit pas que c’est un problème qui peut être réglé du jour au lendemain. Nos propositions concernent l’envergure, le coût et les délais de la chose. Je pense que nous devons arriver à quelque chose qui soit relativement raisonnable.

M. François Bernier, conseiller juridique principal, Comité permanent d’examen de la réglementation: Je vais revenir à deux choses que vous avez dites, madame la présidente. Vous avez dit que ces règlements avaient été «dûment édictés». Si, en disant cela, vous voulez dire que l’objet de ces règlements était conforme à la délégation du Parlement, je suis d’accord avec vous. Lorsque nous examinons ces règlements, il nous arrive d’en trouver qui sont

willing to recognize that they were enacted in good faith. Obviously, neither the Governor in Council nor a minister, who are the authorities concerned, could have known prior to the second *Blaikie* decision that the Constitution required them to enact, print and publish regulations in both languages.

Having said that, if we look at it from a constitutional perspective, I must say that a regulation subject to section 133, irrespective of good faith, which was not enacted in both languages, printed and published in both languages, cannot be said to have been properly enacted by definition.

That is the problem. That is why this bill is before this committee.

In terms of the numbers and costs involved, I think the point has been covered quite well. As was pointed out, the minister himself referred to the problem as being limited in scope. We should reach an agreement. Is it a problem that is limited in scope, or would this involve millions of dollars and thousands of pages? I tend to doubt that. In order to answer that question, you have to know how many regulations are involved. They cannot comprise millions of pages. Even the Consolidated Regulations of Canada of 1978 do not make up millions of pages.

Let us keep in mind that section 133 only applies to regulations, legislative texts that are made by the Governor in Council or by minister or approved by one of these authorities, the central authorities of the state. That is a fairly limited class of instrument. Let us also keep in mind that most of those were, in fact, made and enacted after 1969 and would be perfectly in order constitutionally. Therefore, you are looking at this rather small class of instruments that would have been made before 1969, fairly old regulations, as well as regulations that lie outside the scope of the Statutory Instruments, Act because they were not made under what we call the "magic formula."

In terms of cost, this committee must ask whether you can put a cost on compliance with the Canadian Constitution. Equal pay for work of equal value, the elimination of discrimination, cost the Government of Canada quite a bit of money. The government, nevertheless, went ahead. The court did not say, "We absolve you from complying and we will allow you to continue to discriminate because it would cost you money to remedy the situation." That is a fact of life.

The Province of Manitoba paid an enormous amount of money, with perhaps some help from the federal government, to meet its constitutional obligations. I find it a little odd that, today, the federal government, which has always intervened in defence of section 133 and has supported its application, would be invoking cost as a reason not to comply with section 133 of the Constitution Act.

inconstitutionnels. Je suis tout prêt à admettre qu'ils ont été pris de bonne foi. De toute évidence, ni le gouverneur en conseil ni un ministre, puisque ce sont eux qui ont l'autorité pour le faire, n'auraient pu savoir, avant le second arrêt *Blaikie*, que la Constitution exigeait que ces règlements soient édictés, imprimés et publiés dans les deux langues officielles.

Cela étant dit, si nous voyons les choses sous un angle constitutionnel, je dois admettre qu'un règlement assujéti à l'article 133, peu importe qu'il ait ou non été pris de bonne foi, mais qui n'a pas été édicté dans les deux langues officielles, imprimé et publié dans les deux langues officielles, ne peut pas, par définition, avoir été dûment édicté.

C'est là le problème et c'est la raison pour laquelle le comité est saisi du projet de loi.

Pour ce qui est du nombre de règlements en cause et de ce que cela coûterait, je pense qu'on en a déjà abondamment parlé. Et, nous l'avons entendu, le ministre lui-même a dit que le problème était relativement restreint. Il faudrait que nous arrivions à une entente. S'agit-il d'un problème relativement limité, ou s'agit-il de plusieurs millions de dollars et de plusieurs milliers de pages? Personnellement, j'en doute. Pour répondre à cette question, il faut savoir combien de règlements sont ainsi en cause. Ils ne sauraient représenter des millions de pages. Même la codification complète des règlements du Canada de 1978 ne représente pas des millions de pages.

N'oublions pas non plus que l'article 133 ne vaut que pour les règlements, les textes législatifs émanant du gouverneur en conseil ou d'un ministre, ou approuvés par l'un des deux, c'est-à-dire le pouvoir central de l'État. Il s'agit donc d'une catégorie d'instruments relativement limitée. N'oublions pas non plus que la plupart de ces règlements ont été pris et édictés après 1969 et qu'ils sont donc tout à fait conformes à la Constitution. Par conséquent, il s'agit donc d'une toute petite catégorie d'instruments antérieurs à 1969, des règlements relativement anciens, mais également des règlements qui ne relèvent pas de la Loi sur les textes réglementaires parce qu'ils n'ont pas été pris sous l'empire de ce que nous appelons la «formule magique».

Pour ce qui est de ce que cela coûterait, le comité doit se demander si on peut vraiment chiffrer ce que peut coûter quelque chose qui doit être fait pour respecter la Constitution. Une rémunération égale pour un travail de valeur égale, l'élimination de la discrimination, tout cela a coûté pas mal d'argent au gouvernement du Canada, mais le gouvernement a malgré tout été de l'avant. Les tribunaux ne lui ont pas dit: «Nous vous dispensons de le faire et nous vous permettons de continuer à faire de la discrimination parce que cela vous coûterait autant pour remédier à la situation». C'est une réalité incontournable.

La province du Manitoba a dû engager des montants considérables, peut-être avec l'aide du gouvernement fédéral, pour faire face à ses obligations constitutionnelles. Il me semble un peu curieux qu'aujourd'hui, le gouvernement fédéral, qui est toujours intervenu pour défendre l'article 133 et en assurer l'application, vienne invoquer des prétextes de coût pour ne pas se conformer à cet article 133 de la Loi constitutionnelle.

Mr. Grewal: I think most of the points have been covered. In my opinion, it is the government's constitutional obligation to respect the rule of law. Cost is not a criterion in order to correct mistakes made in the past. The criterion is respect for the rule of law. When the justice minister and others come forward with that argument, I think it shows the government's arrogance not to admit that this is a mistake and to correct it.

[Translation]

Senator Rivest: I agree with what the witnesses said this morning. With regard to the scope, certainly, since 1969, there are still active regulations. But even between 1969 and 1976, Senator Joyal reminded us yesterday that the legislation of 1969 was not binding, but simply declaratory. It is therefore highly likely that regulations were made. Further, before 1969, the regulations which were in effect were no doubt enacted and published only in English because at the time the Public Service was dominated by unilingual officials.

When it is said that the constitutional requirement would not apply to regulations or orders which the government decided not to publish, and that the fact of not publishing would automatically exempt the government from its constitutional obligation, well, I find that argument fairly absurd.

Does this mean that if there is no linguistic obligation, when the government decides, for reasons it deems legitimate, not to publish a regulation, it can be enacted in Chinese? And would that regulation be valid? It would not be constitutionally valid.

But if it is passed in English, it must necessarily be passed in French, because in Canada, not only the text of section 133, but the case law as well, have established linguistic equality, and this country's values are based on linguistic equality. The Justice Minister's argument seems rather strange to me, because in a case where they decide not to publish a regulation, it could be passed in Chinese and it would be valid, which is totally absurd.

Mr. Bernier: I agree with you entirely. Senator Hervieux-Payette explained this well. In my opinion, in interpreting legislation — and I do have 20 years of experience in this field — we first take the ordinary grammatical meaning of the words. What does section 133 say? It says that the laws of the Canadian Parliament must be printed and published in both languages. That is all. In the Manitoba reference, the Supreme Court, regarding section 23 of the Manitoba legislation — and all the comments applied to 133 — expressed the imperative obligation to enact, print and publish all the laws of the legislature in both official languages, not only the laws that the legislature may decide to publish.

If section 133 had been meant to provide for publishing in both languages only the laws that the government decided to publish, the drafters of the 1867 Constitutional Act would have said so. After all, they were accomplished drafters with experience in drafting legislation. They would have said that if the laws of the

M. Grewal: Je pense que la plupart des thèmes prévus ont été abordés. À mon avis, le gouvernement a l'obligation constitutionnelle de se conformer à la règle de droit. Les coûts ne sont pas un critère en matière de correction des erreurs du passé. Le critère, c'est le respect de la règle de droit. Lorsque le ministre de la Justice, pour ne parler que de lui, avance cet argument, il montre bien l'arrogance du gouvernement qui refuse de reconnaître son erreur et de la corriger.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je suis d'accord avec les commentaires qui ont été formulés par les témoins ce matin. Quant à l'étendue, il y a certainement, depuis avant 1969, des règlements qui sont encore en vigueur. Mais même entre 1969 et 1976, le sénateur Joyal nous rappelait hier que la loi de 1969 était non pas exécutoire, mais simplement déclaratoire. Il est donc fort possible qu'il y ait eu des règlements. De plus, antérieurement à 1969, les règlements en vigueur ont sans doute été adoptés et publiés seulement en anglais parce que la fonction publique était dominée par des fonctionnaires qui n'étaient pas bilingues.

Lorsqu'il est fait mention que l'obligation constitutionnelle ne s'appliquerait pas à des règlements ou à des décrets que le gouvernement avait décidé de ne pas publier, et que le fait de ne pas publier aurait l'effet d'une dispense de l'obligation constitutionnelle, je trouve cela un peu absurde.

Est-ce que cela veut dire que, s'il n'y a pas d'obligation linguistique dès lors que le gouvernement décide, pour des raisons qui lui sont légitimes, de ne pas publier un règlement, on peut adopter cela en chinois? Et le règlement serait valide? Constitutionnellement, il ne serait pas valide.

Mais si on l'adopte en anglais, on doit nécessairement l'adopter en français, parce qu'au Canada non seulement la lettre de l'article 133, mais aussi la jurisprudence, établissent qu'il y a une égalité linguistique, et les valeurs de ce pays reposent sur l'égalité linguistique. L'argument du ministère de la Justice m'apparaît assez saugrenu, parce qu'auquel cas, si on décidait de ne pas publier un règlement, on pourrait l'adopter en chinois et ce serait valide, ce qui est absolument absurde.

M. Bernier: Je suis entièrement d'accord avec vous. Le sénateur Hervieux-Payette l'a bien expliqué. Selon moi, lorsqu'on interprète la législation — j'ai quand même 20 ans d'expérience dans ce domaine —, on prend d'abord le sens grammatical ordinaire des mots. Que nous dit l'article 133? Il dit que les lois du Parlement du Canada devront être imprimées et publiées dans les deux langues. C'est tout. Dans le renvoi du Manitoba, la Cour suprême, au sujet de l'article 23 de la loi manitobaine — et toutes ses remarques s'appliquent à 133 —, a parlé de l'exigence impérative d'adopter, d'imprimer et de publier dans les deux langues officielles toutes les lois de la législature, pas les lois que la législature déciderait de publier.

Si on avait voulu que l'article 133 prévoie la publication dans les deux langues officielles des lois que le gouvernement décide de publier, les gens qui ont rédigé la Loi constitutionnelle de 1865 l'auraient dit. Ils étaient quand même des rédacteurs chevronnés qui avaient une expérience de la rédaction législative. Ils auraient

Canadian Parliament are published, they must be printed and published in both official languages. We must take into account the words "if they are published." The Justice Minister wanted to add a whole sentence to section 133. In reading the jurisprudence, we do not see any indication from the Supreme Court or from other courts that could lead us to believe that section 133 says anything but what it says.

[English]

Mr. Grewal: I am not a lawyer by profession but, by using common sense, if I agree with the interpretation by counsel and every layman in the country, I believe that the justice ministry is simply creating an interpretation or twisting the interpretation and hiding behind that as a reason not to act.

The Chairman: We will take it that the justice ministry does in good faith what it does. However, we may have questions.

Senator Fraser: What level of expensive expertise is required to track down all the regulations in question? Could it be done, for example, by hiring half a dozen law students for the summer for a couple of years and pointing them at the relevant books, or would you need to hire experienced, high-priced lawyers?

Mr. Bernier: I would find it difficult to concede that you would need a great many high-priced lawyers. Most of the legislation subject to section 133 is indexed already. The legislation in force is found in the Consolidated Index of Statutory Instruments. It is a simple matter. This is what we have done for the committee as we were exploring this. When we found that the income tax regulations had been enacted in only one language, we looked at when the regulation was first enacted. In the case of the income tax regulations, 1955 sounded like a likely date. We then asked the Archives of Canada to produce the original Order in Council in French, which they were not capable of doing. They provided us with an English copy of an Order in Council. To make doubly sure, we called again, explained why we were making the inquiry, and asked them to please look again for a French version, which they could not provide. The conclusion has to be that the Government of Canada is not in a position to produce the original enacting instruments; that it was only enacted in one language.

That is a simple enough task, and I would think that, as you suggested, law students could cover that range and do it in far less than two years.

Outside the Consolidated Index of Statutory Instruments, the situation is complicated because of the Statutory Instruments Act. The Statutory Instruments Act, passed in 1971, adopted definitions of "statutory instrument" and "regulation," which, as interpreted by the Department of Justice, resulted in a certain class of delegated legislation, of regulations, if you will, not being dealt with under that statute, not being registered, published and, therefore, not being indexed. That is what we called the "magic

dit que les lois du Parlement du Canada, si elles sont publiées, devront être imprimées et publiées dans les deux langues officielles. Ce sont les mots «si elles sont publiées» qu'il faut considérer. Le ministère de la Justice voudrait ajouter toute une phrase à l'article 133. À la lecture de la jurisprudence, nous ne retrouvons aucune indication de la part de la Cour suprême ou de d'autres tribunaux nous laissant penser que l'article 133 dit autre chose que ce qu'il dit.

[Traduction]

M. Grewal: Je ne suis pas avocat, mais à partir du simple bon sens, je me range à l'interprétation du conseiller juridique, comme le ferait n'importe quel profane de ce pays, et je considère que le ministre de la Justice crée une interprétation de toute pièce, ou qu'après l'avoir triturée, il la prend comme prétexte pour ne pas agir.

La présidente: Nous pouvons considérer que le ministre de la Justice agit de bonne foi. Néanmoins, nous pouvons poser certaines questions.

Le sénateur Fraser: Combien d'experts rémunérés à grands frais faudrait-il engager pour retrouver tous les règlements en question? Pourrait-on le faire, par exemple, en recrutant une demi-douzaine d'étudiants en droit pendant un ou deux étés, en leur indiquant dans quels recueils fouiller, ou faudrait-il recourir à des avocats d'expérience, aux honoraires faramineux?

M. Bernier: J'ai du mal à concevoir qu'il faille engager toute une troupe d'avocats aux honoraires faramineux. L'essentiel des textes assujettis à l'article 133 est indexé. La réglementation applicable se trouve dans l'Index codifié des textes réglementaires. C'est bien simple. Nous avons du reste fait le même exercice pour le comité en préparant ce dossier. Quand nous avons constaté que le règlement de l'impôt sur le revenu n'avait été édicté que dans une seule langue, nous avons cherché la date à laquelle il l'avait été pour la première fois. Dans le cas du règlement de l'impôt sur le revenu, c'était sans doute en 1955. Nous avons alors demandé aux Archives du Canada de produire le décret original du conseil en français, et elles en ont été incapables. Elles nous ont remis un exemplaire en anglais de ce décret du conseil. Comme deux précautions valent mieux qu'une, nous avons rappelé, en expliquant l'objet de notre démarche, et nous leur avons demandé de chercher la version française du décret, qui restait introuvable. Il faut en conclure que le gouvernement du Canada n'est pas en mesure de produire les textes originaux du règlement, et qu'il n'a été édicté que dans une seule langue.

La tâche est relativement simple et je pense que comme vous l'avez proposé, des étudiants en droit devraient pouvoir s'en acquitter, sans que cela prenne deux ans.

En dehors de l'Index codifié des textes réglementaires, la situation est plus complexe, à cause de la Loi sur les textes réglementaires. Cette loi, adoptée en 1971, donne des définitions du «texte réglementaire» et du «règlement» qui, selon l'interprétation du ministère de la Justice, ont donné une certaine catégorie de législation déléguée ou de règlements qui ne sont pas visés par cette loi, qui ne sont ni enregistrés, ni publiés et, par conséquent, qui ne sont pas indexés. C'est ce que nous

formula.” Those would have to be hunted down. Even there, I would think that, if there is such legislation in place, surely departments are aware of it. Public authorities are aware of it, so it is a matter of informing all public authorities of this problem and asking them to report or send a copy to the central authority of all the legislation, the subordinate legislation, that they apply. Within the time line suggested here, that would take one year, or it could take two years. That would then allow the Governor in Council to validate and correct the situation. At the expiration of that period, all such legislation would be deemed to be repealed.

In a way, this is, as was pointed out, exactly what Parliament did in 1971, when the new Statutory Instruments Act came into place. Because of the definitions that were being adopted, there was a possibility that the legislation covered certain regulations that were not previously published or not previously covered by the old Regulations Act of 1950. Therefore, section 32 was adopted. Public authorities were given one year within which to identify any such regulation and transmit it to the Clerk of the Privy Council for registration. At the expiration of the year, time was up, and any such regulation was deemed to be revoked.

It worked in that instance, and I would assume that it would work now. It is a little difficult for me to envisage a situation where very important regulations would escape the attention of a whole department or commission or whatever public body is involved.

Senator Fraser: My next question has to do with the matter of publication, which has been exercising me all through this. Are you saying that every single regulation must be published in the sense of made widely available to the Canadian public? I do not think we believe in government by absolute secrecy, but we have been told here that there are different levels of publication, depending on the nature of the regulation. You are not quarrelling with that, I take it.

Mr. Bernier: If I may, I did read some of the testimony before this committee, and I understand there was some concern with the publication exemptions in the Statutory Instruments Act. It is important to point out that those are exemptions from publication in Part II of the *Canada Gazette*. It does not say it will not be published somewhere else. It could very well be. Therefore, I would not support the suggestion, and I have heard it made, that perhaps these provisions of the Statutory Instrument Act amount to a constitutional amendment. I think, on their face, all that those provisions say is these things do not have to be published in the *Canada Gazette*.

As to whether what form of publication meets the constitutional requirement of section 133, I can only make guesses. The Supreme Court, of course, would be the only body that could provide a definitive answer. I do expect, however, that the court would be sensitive to some of the factors to which you have alluded, and would probably accept something else than publication at large.

avons appelé la «formule magique». Ce sont ces règlements qu'il faudrait retrouver. Mais je pense que si de tels règlements s'appliquent, les ministères doivent les connaître. Les pouvoirs publics les connaissent, il s'agit donc de bien exposer le problème et de demander à chaque ministère d'envoyer à l'autorité centrale un exemplaire de toutes les mesures législatives subordonnées en vigueur. Dans les délais envisagés ici, il faudrait sans doute un ou deux ans. Le gouverneur en conseil pourrait alors valider la situation et y remédier. À l'expiration de cette période, toute la réglementation en question serait réputée avoir été révoquée.

Comme on l'a indiqué, c'est en quelque sorte ce qu'a fait le Parlement en 1971, lorsque la nouvelle Loi sur les textes réglementaires est entrée en vigueur. À cause des définitions adoptées, la loi risquait de s'appliquer à certains règlements qui n'avaient pas encore été publiés ou qui n'étaient régis par l'ancienne Loi sur les règlements de 1950. C'est pourquoi on a adopté l'article 32. Les pouvoirs publics ont eu un an pour trouver ces règlements et pour les faire enregistrer auprès du greffier au Conseil privé. Au bout d'un an, les délais étaient écoulés et les règlements restants ont été réputés avoir été révoqués.

La formule a bien fonctionné et je suppose qu'elle fonctionnerait encore bien aujourd'hui. J'ai un peu de mal à envisager la possibilité que des règlements très importants échappent à l'attention de tout un ministère ou organisme public.

Le sénateur Fraser: Ma question suivante concerne la publication, qui m'intrigue depuis le début. Est-ce que chaque règlement doit être publié, c'est-à-dire être mis à la disposition des Canadiens? À mon sens, personne ne pense qu'on puisse gouverner dans le secret absolu, mais on dit ici et là qu'il existe différents niveaux de publication, selon la nature du règlement. Vous ne le contestez pas, je suppose.

M. Bernier: Je puis vous dire que j'ai lu certains témoignages recueillis par le comité et je constate que les exemptions de publication prévues dans la Loi sur les textes réglementaires ont suscité certaines inquiétudes. Il importe de préciser que la loi prévoit des exemptions à la publication dans la partie II de la *Gazette du Canada*. Cela ne veut pas dire que les règlements ne sont pas publiés ailleurs. Il est fort possible qu'ils le soient. Contrairement à ce que j'ai entendu dire, je ne peux pas considérer que ces dispositions de la Loi sur les textes réglementaires équivalent à une modification de la Constitution. A priori, ces dispositions indiquent simplement qu'il n'y a pas lieu de publier les règlements en question dans la *Gazette du Canada*.

Quant aux modalités de publication qui satisfont aux exigences constitutionnelles de l'article 133, je ne peux faire que des conjectures. La Cour suprême, bien sûr, est seule habilitée à donner une réponse définitive. Je suppose cependant qu'elle serait sensible à certains des facteurs que vous avez mentionnés, et qu'elle accepterait probablement autre chose qu'une publication générale.

Having said this, however, I realize that whenever the words "national security," "national defence" or "international relations" are mentioned, people tend to stiffen up a little. To the people who say it is essential that we have the power to hide regulations or not publish them, is it conceivable that an act of the Parliament of Canada would remain secret and not be published to the public at large? To my knowledge, it has never occurred, and I do not think it would occur.

It is a fact that the Official Languages Act does require all acts of the Parliament of Canada to be published, so you could not have an act of the Parliament of Canada kept secret or not published. If Parliament cannot keep one of its statutes secret, why should a mere delegate of Parliament have that authority? Is that not a reflection by Parliament that it is the nature of law that it is public?

Senator Fraser: I take your point, Mr. Bernier. Thank you very much indeed.

Senator Cools: What is this authority for saying that Parliament could not act in secret? Parliament has the power, at any given moment, under its exclusion of strangers provision to exclude people and to do things in secret.

Mr. Bernier: Section 133 of the Constitution Act states that acts of the Parliament of the Canada shall be printed and published.

Parliament can meet.

Senator Cools: Parliament can close its doors and meet in secret and pass laws in secret.

Mr. Bernier: Yes, but the act —

Senator Cools: I thought he said, "acts in secret."

Mr. Bernier: No.

Senator Cools: Parliament can meet in a secret session. They do it all the time during wartime.

Mr. Bernier: Parliament has done so, yes, you are correct.

Senator Andreychuk: Senator Fraser has touched on the points I wanted to raise. As I understand it, you are saying all regulations have to be published in some form or other, not necessarily in the *Canada Gazette*, unless they come under this magic formula?

Mr. Bernier: No, it applies even to those, senator. I will be very precise here: all regulations subject to section 133, which is by no means all regulations. It is only those made by the Governor in Council, a minister, or approved by the Governor in Council or minister. That is *Blaikie No. 2*. In *Blaikie No. 2*, the Supreme Court said, "This is the subordinate law to which section 133 applies." You have a number of other regulations made by organizations such as the CRTC that are not covered by section 133.

Cela étant dit, je sais bien que chaque fois que l'on prononce les mots «sécurité nationale», «défense nationale» ou «relations internationales», les gens ont quelque peu tendance à se raidir. Pour ceux qui disent qu'il est essentiel d'être habilité à cacher des règlements ou à ne pas les publier, est-il concevable qu'une loi du Parlement du Canada reste secrète et qu'elle ne soit pas portée à la connaissance de l'ensemble des citoyens? Pour autant que je sache, cela ne s'est jamais produit, et je ne pense pas que cela puisse un jour se produire.

Il est exact que la Loi sur les langues officielles exige que toutes les lois du Parlement du Canada soient publiées; il est donc impossible qu'une loi du Parlement du Canada reste secrète ou ne soit pas publiée. Si le Parlement du Canada ne peut pas garder secrète l'une des ses lois, comment un simple délégué du Parlement pourrait-il être habilité à le faire? N'est-ce pas l'indication que de l'avis du Parlement, la législation est par nature publique?

Le sénateur Fraser: J'ai compris votre argument, monsieur Bernier. Merci.

Le sénateur Cools: Qu'est-ce qui permet de dire que le Parlement ne pourrait agir en secret? À tout moment, en vertu des dispositions sur l'exclusion des étrangers, le Parlement a le pouvoir d'expulser certaines personnes et d'agir en secret.

M. Bernier: L'article 133 de la Loi constitutionnelle précise que les lois du Parlement doivent être imprimées et publiées.

Le Parlement peut siéger.

Le sénateur Cools: Le Parlement peut fermer ses portes, siéger en secret et adopter des lois en secret.

M. Bernier: Oui, mais la loi...

Le sénateur Cools: Je pensais que vous parliez non pas d'adopter des lois en secret, mais d'agir en secret.

M. Bernier: Non.

Le sénateur Cools: Le Parlement peut tenir une session secrète. C'est ce qu'il fait en temps de guerre.

M. Bernier: Oui, il l'a déjà fait; vous avez raison.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Fraser a déjà abordé les thèmes dont je voulais parler. Si je comprends bien, vous dites que tous les règlements doivent être publiés sous une forme ou une autre, mais pas nécessairement dans la *Gazette du Canada*, à moins qu'ils ne relèvent de cette formule magique, n'est-ce pas?

M. Bernier: Non, même ces règlements-là sont visés, madame le sénateur. Soyons précis: il s'agit de tous les règlements régis par l'article 133, ce qui ne signifie pas la totalité des règlements. Il s'agit uniquement des règlements pris par le gouverneur en conseil, par un ministre, ou approuvés par eux. C'est ce qu'a affirmé l'arrêt *Blaikie n° 2*. Dans cet arrêt, la Cour suprême a dit qu'il s'agissait de la législation subordonnée à laquelle s'appliquait l'article 133. Un certain nombre d'autres règlements, pris par des organismes comme le CRTC, ne sont pas régis par l'article 133.

Senator Andreychuk: Your point, therefore, is that it has to be publication in some form, but you cannot state definitively which form now, because the courts have not ruled on it.

Mr. Bernier: Exactly. I have looked at dictionary definitions of “publish” and of course the word “public” shares the same root. One’s first inclination is to say “publish” means available to the public in some way. If a regulation were made governing the length of haircuts of CSIS employees, their benefits and where they can take holidays and so on, and that is printed in both languages and circulated in that format to all the employees concerned but not outside, can we say that that regulation has been published or not? That question remains. My guess would be that the Supreme Court might be sensitive to some of the concerns and might find that “publication” does not necessarily mean publication at large, but that is a guess.

Senator Andreychuk: That example relates to an employment issue, not a regulation. Perhaps you could think of a better example. If a regulation were to state that the employer has the right to determine dress code, et cetera, that surely does not violate national security. What is important is when they apply it and to whom, and that would not be caught by section 133.

Mr. Bernier: That is a good point, so I am glad I used the example because it brought out this point. Whenever regulations are made, that is a choice Parliament makes. Parliament decides in a certain case to use the legislative vehicle, if you will. Parliament could say in other cases, “No, we will not use a legislative vehicle; we will not empower you to make laws; we will simply give you an administrative power,” which would be the case in most employment situations. For example, they would say that the management of CSIS shall be in the hands of so and so. That person, in exercising that administrative function, certainly does issue written guidelines and so on, but none of those is delegated legislation.

Perhaps what this says is that, if we have decided certain things should not be published and should be kept secret, then perhaps certain things should not be done by way of legislation. Legislation in the form of an act of Parliament is inevitably and intrinsically by its nature public. If you want to do things in a way other than public, then you would simply grant an administrative power. That is certainly done. The board of internal economy in the House, for example, or the equivalent in the Senate do not have to publish their minutes and so on.

Senator Andreychuk: I was making another point. The scope of a regulation may specify that you shall do certain things. However, once you start administering that regulation, the things you do need not be made public. For example, in national security areas, you can say that certain officers have certain powers but we will never name people, et cetera, because that is the effect of the regulation as opposed to being the regulation, and that would not have to be public.

Le sénateur Andreychuk: Vous dites donc qu’ils doivent être publiés d’une façon quelconque, mais vous ne pouvez pas dire exactement sous quelle forme, car les tribunaux n’en ont pas décidé.

M. Bernier: Exactement. J’ai regardé dans les dictionnaires les définitions du mot «publier», qui a la même racine que le mot «public». On aurait spontanément tendance à dire que «publier» signifie mettre sous une forme quelconque à la disposition du public. S’il existait un règlement régissant la longueur des cheveux des employés du SCRS, les prestations auxquelles ils ont droit, les endroits où ils peuvent prendre leurs vacances, et cetera, et que ce règlement soit publié dans les deux langues officielles et distribué parmi tous les employés concernés, mais pas à l’extérieur, pourrait-on dire que ce règlement a été publié? La question reste posée. Je suppose que la Cour suprême pourrait être sensible à certaines préoccupations et considérer que la «publication» ne signifie pas nécessairement une publication générale, mais ce n’est qu’une supposition.

Le sénateur Andreychuk: Votre exemple concerne un problème d’emploi, et non pas un règlement. Peut-être faudrait-il en chercher un meilleur. Si un règlement précise que l’employeur a le droit d’imposer un code vestimentaire, cela ne menace en rien la sécurité nationale. L’important est de savoir quand et à qui le règlement s’applique, en dehors des exigences de l’article 133.

M. Bernier: Votre argument est juste, et je suis content d’avoir pris cet exemple, puisqu’il vous y a fait penser. Chaque fois qu’un règlement est pris, c’est le Parlement qui en décide. Pour le Parlement, il convient alors d’utiliser le véhicule législatif, si vous me permettez l’expression. Dans d’autres cas, pour le Parlement, il n’a pas lieu de recourir au véhicule législatif ni d’autoriser l’un de ses délégués à adopter une mesure législative; le Parlement se contente d’octroyer un pouvoir administratif, et c’est notamment le cas dans le domaine de l’emploi. Il dirait par exemple que la direction du SCRS est assurée par un tel et un tel. Les personnes en question peuvent alors, dans l’exercice de leur pouvoir administratif, émettre des lignes directrices, par exemple, mais qui n’auront pas valeur de législation déléguée.

Cela pourrait signifier que lorsqu’on décide que certaines choses ne doivent pas être publiées et qu’elles doivent rester secrètes, il ne faut pas procéder par la voie législative. Une mesure législative qui prend la forme d’une loi du Parlement est nécessairement et intrinsèquement publique par nature. Si l’on veut procéder d’une façon autre que publique, il faut alors conférer un pouvoir administratif. C’est tout à fait possible. Ainsi, le Bureau de la régie interne de la Chambre, ou son homologue du Sénat, n’ont pas à publier leurs procès-verbaux ni quoi que ce soit.

Le sénateur Andreychuk: Je voulais dire autre chose. La portée d’un règlement peut préciser que certaines mesures doivent être prises. Cependant, au niveau de l’administration du règlement, les mesures prises n’ont pas à être rendues publiques. Par exemple, dans le domaine de la sécurité nationale, on peut dire que certains agents ont tel ou tel pouvoir, mais ces agents ne seront jamais nommés, parce que c’est l’effet du règlement qui compte, plutôt que son existence proprement dite, laquelle n’a pas à être rendue publique.

Mr. Bernier: That is correct.

Senator Andreychuk: It seems to me that the Constitution is subject to finances. The court did not take the position that, if there is a constitutional violation, it is a constitutional violation; it gave the government a period of time to comply. The argument being made here that it is so extensive and so costly is simply an argument for an extension of time to comply. It is not an argument to avoid the provisions of the Constitution.

Senator Hervieux-Payette: Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms is the possibility for each individual to enjoy his or her full rights. If you had to fight to have each and every one of these illegal regulations validated before the courts, we are talking about a lot more money than doing the right thing with the regulations. If you go the route of going to the Superior Court, then to the Court of Appeal and on to the Supreme Court, you always end up with a bill that costs close to half a million dollars.

In order that the citizens of this country, including French Canadians, can enjoy their rights, they must have access to regulations in their own language. Not everyone is bilingual. Of course, this was included in the Constitution. I am offended not only by the question of dollars being raised so that everyone may exercise his or her right but also by having to fight this because the department is saying that they can, retroactively, make these regulations valid. I cannot understand it. They will re-enact the regulations and make them retroactive. That it is a rationale that I cannot buy.

Senator Andreychuk: When the Manitoba case was brought to the courts and the government realized it was going to be in that position, they were given time. The money argument has some weight, but it also has weight in buying time.

Mr. Bernier: That is only at the implementation level, it is not related to non-compliance.

Senator Andreychuk: Exactly.

Mr. Bernier: It does not go to non-compliance. Frankly, I suspect that this is a false argument. I think the Minister of Justice is right in that the problem is limited in scope. With respect to the witnesses who mentioned prohibitive costs, I think that is a situation where the bureaucratic imagination has run away.

Senator Andreychuk: My point was going to be that perhaps in the Manitoba case you can say there were caught off guard. However, if I understand your testimony correctly, you signalled this almost 10 years ago and they have had ample time to investigate.

Mr. Bernier: The *Blaikie* decision was rendered 20 years ago. I wish to point out, again, that the proposal that has been put forward by way of an amendment this morning does give time. It gives a year, which is exactly what the Supreme Court originally gave the Government of Manitoba, which had a far greater task.

M. Bernier: C'est exact.

Le sénateur Andreychuk: Il me semble que la Constitution n'échappe pas aux finances. La cour n'a pas affirmé qu'il s'agit d'une entorse à la Constitution; elle a accordé au gouvernement un certain délai pour se conformer à ses obligations constitutionnelles. On dit ici que l'exercice est si important et si coûteux qu'il va falloir prolonger ce délai. Personne n'entend se soustraire aux dispositions constitutionnelles.

Le sénateur Hervieux-Payette: Aux termes de la Charte canadienne des droits et libertés, chaque citoyen peut jouir intégralement de ses droits. S'il fallait demander à la justice de valider chacun de ces règlements illégaux, il en coûterait beaucoup plus cher que pour les régulariser. En passant par la Cour supérieure, la Cour d'appel et la Cour suprême, on se retrouve toujours avec des dépens d'un demi-million de dollars.

Pour que tous les citoyens de ce pays, y compris les Canadiens français, puissent faire valoir leurs droits, il faut qu'ils aient accès à la réglementation dans leur langue. Les Canadiens ne sont pas tous bilingues. Et c'est ce que prévoit la Constitution. Je trouve choquant non seulement que l'on fasse valoir des questions d'argent face à la possibilité, pour chaque citoyen, de faire valoir ses droits, mais également qu'il faille se battre, parce que le ministère affirme qu'il peut rendre ces règlements rétroactivement valides. Je ne comprends pas cela. Il va réédicter les règlements en les rendant rétroactifs. C'est une argumentation que je n'accepte pas.

Le sénateur Andreychuk: Quand la situation du Manitoba a été portée en justice et que le gouvernement a pris conscience de ses obligations, il a obtenu un délai. L'argument financier avait un certain poids, mais il fallait aussi gagner du temps.

M. Bernier: C'est vrai au niveau de la mise en oeuvre, mais pas en ce qui concerne la non-conformité.

Le sénateur Andreychuk: C'est exact.

M. Bernier: L'argument ne vaut pas en ce qui concerne la non-conformité. En réalité, je crains que ce soit un faux argument. Le ministre de la Justice a sans doute raison de dire qu'il s'agit d'un problème de portée limitée. En ce qui concerne les témoins qui ont fait état de coûts prohibitifs, je pense qu'il s'agit d'un cas d'imagination bureaucratique débordante.

Le sénateur Andreychuk: Je voulais dire que dans le cas du Manitoba, on peut peut-être considérer que le gouvernement provincial a été pris au dépourvu. En revanche, si je comprends bien votre témoignage, vous avez signalé le problème il y a près de 10 ans, et le gouvernement a eu largement le temps d'instruire le dossier.

M. Bernier: L'arrêt *Blaikie* a été rendu il y a 20 ans. Je voudrais faire encore remarquer que la proposition qui vous a été soumise ce matin sous forme d'amendement comporte un délai. Elle accorde un an au gouvernement, ce qui correspond exactement au délai que la Cour suprême a initialement accordé au

They did extend the delay later on, and Parliament can also extend the delay, if need be.

Senator Andreychuk: Madam Chair, you made some comments and I wanted to respond to one. You said that there is a constitutional issue as well as a practical aspect to this. I, for the life of me here, cannot understand how, in Canada, the government can tell us that they do not know what regulations they have and they have no means of getting them.

I spent many years studying the Soviet Union, where these laws were enacted and administered against citizens. At that time, I prided myself on Canada, where we had laws and the government was in control of those laws. Today, I find it curious to say that we do not know all of our laws.

The Chairman: The point I was trying to make, Senator Andreychuk, was that we have a practical problem on our hands and we must decide how we can best fix it.

Senator Andreychuk: I support you on that. The government now has someone in PCO looking at this, but we should be demanding of the government some process of consolidation so that there is, as was pointed out, some way that, at any given time, we know the sum total of the laws of land. I will leave that for later, when we are dealing with our report.

The Chairman: In the presentation before us it is stated:

...the consolidation process cannot serve to validate regulations that are void *ab initio*.

I should like to go on to Senator Joyal, but in the interests of accuracy to begin with, I would point out to Mr. Bernier that the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration holds its meetings in public, publishes its minutes and passes them in public.

Mr. Bernier: Full apologies, senator.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to come back to paragraph 5 of the declaration where you mention that the regulations of the Income Tax Act were not enacted in both languages.

Let me say that this is merely a management issue. Did you not recommend as promptly as possible that the Minister of Revenue adopt these regulations again in both languages? This is quite a basic regulation in government management.

Mr. Bernier: Just two weeks ago we got a confirmation from the Canadian Archives that section 3 of the bill, in the case at hand, would validate the tax regulation.

gouvernement du Manitoba, qui faisait face à une tâche beaucoup plus considérable. Par la suite, ce délai a été reporté, et dans le cas présent, le Parlement pourrait, lui aussi, reporter le délai en cas de besoin.

Le sénateur Andreychuk: Madame la présidente, vous avez fait des commentaires auxquels je souhaite répondre. Vous avez dit que ce dossier pose un problème constitutionnel en plus du problème pratique. Quant à moi, je ne parviens pas à comprendre que le gouvernement canadien puisse venir nous dire qu'il ne sait pas combien de règlements ses services appliquent, et qu'il n'a aucune possibilité de le déterminer.

Pendant des années, j'ai étudié le régime de l'Union soviétique, où les lois étaient édictées et administrées à l'encontre des citoyens. À l'époque, j'étais fière du Canada, où s'appliquaient des lois contrôlées par le gouvernement. Aujourd'hui, je trouve curieux d'entendre dire qu'on ne connaît pas toutes les lois qui s'appliquent dans ce pays.

La présidente: Ce que je veux dire, madame le sénateur, c'est que nous avons un problème pratique sur les bras et qu'il nous faut trouver la meilleure façon de le régler.

Le sénateur Andreychuk: Je suis d'accord avec vous. Le gouvernement a quelqu'un qui s'en occupe au Conseil privé, mais nous devrions exiger que le gouvernement mette en place un processus de codification quelconque afin que nous sachions, comme quelqu'un l'a signalé, de façon précise à un moment donné, ce que représente au total la législation canadienne. J'en parlerai plus tard, lorsque nous préparerons notre rapport.

La présidente: Le mémoire qui nous a été remis dit ceci:

[...] la codification ne sert pas à valider des règlements nuls au départ.

J'aimerais donner la parole au sénateur Joyal, mais par souci de précision, je voudrais commencer par signaler à M. Bernier que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration siège en séance publique, publie ses procès-verbaux et les adopte publiquement.

M. Bernier: Toutes mes excuses, sénateur.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir au paragraphe 5 de la déclaration dans lequel vous mentionnez que les règlements de la Loi de l'impôt n'ont pas été édictés dans les deux langues.

Je dirais que c'est purement une question de gestion. N'avez-vous pas fait le plus rapidement possible la recommandation au ministre du Revenu d'adopter à nouveau ces règlements dans les deux langues? Il s'agit d'un règlement plutôt fondamental dans la gestion du gouvernement.

M. Bernier: Nous avons obtenu confirmation il y a à peine deux semaines de la part des archives du Canada que l'article 3 du projet de loi, dans le cas présent, validerait le règlement de l'impôt.

Senator Joyal: But the bill has not yet been passed. Thus, during all these years when your services argued with the Department of Justice over the validity of your points of view, someone could have, based on the *Blaikie* decision, gone to court and requested that the tax regulation be declared invalid.

Mr. Bernier: The same applies to any other regulation covered by sections 3 and 4 of the bill.

Senator Joyal: So the adoption of the bill is an urgent matter.

Mr. Bernier: Of course.

Senator Joyal: You mentioned the year 1969 as the cut-off date for the application and scope of Bill S-41. When the Minister of Justice appeared before the committee, he said that he would be ready to limit the validity or application of this law to the year 1988, when the current Official Languages Act was enacted, given the fact that the former act was not binding, according to the Minister of Justice.

Would it be advisable to set 1988 as a cut-off date, the year when the Official Languages Act was passed, or should this be an open bill without an expiry date?

Senator Hervieux-Payette: We are talking about the 1867 Constitution Act. If the federal government waited until 1988 to create a more specific law, the same applies to the first Human Rights Act. Did people have any rights before the first Human Rights Act was passed? Some rights were recognized even without a detailed legislation and implementation of the Official Languages Act — which involves more than just publishing and drafting laws and regulations.

So I hesitate to say that the bill should be implemented starting with 1969 or 1988. When citizens have rights, or if their rights are curtailed, they must have access to the regulation. If there is no linguistic access and if this regulation is unconstitutional, I do not see why we should have a cut-off date.

According to basic principles, the 1867 act is to be applied in its entirety and not only in part. In my opinion, it all began in 1867. The *Blaikie* decision made the act more specific. That right did exist because the court recognized it.

I would be very unwilling to say that it starts in 1988 because this would mean that section 133 does not apply. I am trying to find a way to reconcile these options and I find it difficult, unless you have some constitutional way of validating the whole thing.

Mr. Bernier: I am at a bit of a disadvantage because, unfortunately, I was not expecting such a specific question about the Official Languages Act, and I did not bring the 1988 version with me.

Senator Joyal: I can give you one if you wish.

Le sénateur Joyal: La loi n'a toutefois pas encore été adoptée. Ainsi, pendant toutes ces années d'argumentation entre vos services et ceux du ministère de la Justice sur la validité de votre point de vue, quelqu'un aurait pu, on se basant sur le jugement *Blaikie*, aller devant les tribunaux demander l'invalidation du règlement de l'impôt.

M. Bernier: Il en est de même dans le cas de tout autre règlement visé par les articles 3 et 4 du projet de loi.

Le sénateur Joyal: Il y a donc une certaine urgence à adopter ce projet de loi.

M. Bernier: Bien sûr.

Le sénateur Joyal: Vous avez mentionné l'année 1969 comme date butoir de l'application et de la portée du projet de loi S-41. Lorsque le ministre de la Justice a comparu devant le comité, il a indiqué qu'il serait disposé à limiter la validité ou l'application de cette loi à l'année 1988, date d'adoption de la loi actuelle sur les langues officielles, compte tenu que l'ancienne loi n'avait pas, selon le ministère de la Justice, un caractère exécutoire.

Serait-il souhaitable de fixer une date butoir à 1988, année de l'adoption de la Loi sur les langues officielles, ou ce projet de loi ne devrait-il pas être ouvert, c'est-à-dire sans échéance?

Le sénateur Hervieux-Payette: On parle de la Loi constitutionnelle de 1867. Si le gouvernement fédéral a tardé jusqu'en 1988 pour créer une loi plus spécifique, il en est de même en ce qui a trait à la première Loi sur les droits de la personne. Les gens n'avaient-ils pas des droits avant l'adoption de la première Loi sur les droits de la personne? Certains droits étaient reconnus sans pour autant avoir légiféré en détail l'application de la Loi sur le bilinguisme — qui s'étend à d'autres considérations que la publication et la rédaction des lois et règlements.

J'hésite donc à dire que l'application du projet de loi devrait débiter en 1969 ou en 1988. Lorsqu'un citoyen a un droit ou qu'on limite ses droits, il faut que celui-ci ait accès au règlement. Si au niveau de la langue il n'y a pas accès et que, constitutionnellement, ce règlement n'est pas valide, je ne vois pas pourquoi on fixerait une date butoir.

Le principe fondamental fait que la loi de 1867 s'applique entièrement et non pas à moitié. À mon avis, tout débute en 1867. Cette loi a été soumise à plus de précision dans l'arrêt *Blaikie*. Le droit existait puisque la cour l'a reconnu.

Je serais très réticente à dire qu'on part de 1988, car cela signifierait que l'article 133 ne s'appliquerait pas. J'essaie de voir comment réconcilier les deux et j'ai de la difficulté, à moins que vous n'ayez une façon constitutionnelle de rendre le tout valide.

M. Bernier: Je suis un peu désavantagé car, malheureusement, je ne m'attendais pas à une question aussi précise sur la Loi sur les langues officielles, et je n'ai pas avec moi la version de 1988.

Le sénateur Joyal: Je peux vous la remettre si vous le désirez.

Mr. Bernier: Until 1985, it was deemed that the only regulations that had to be passed in both official languages were those that had to be published in the *Canada Gazette*. Quite a bit of legislation was left out.

If I am not mistaken, this opinion was arrived at quite hastily. Section 7 requires that any statutes passed in the exercise of legislative power that federal law requires be published in the *Canada Gazette* must be adopted in both official languages.

As a matter of fact, there are regulations in delegated legislation that do not have to be published in the *Canada Gazette*, but that are still subject to section 133 of the Canadian Constitution.

Setting 1988 as a cut-off date for the act will not solve the problem.

Under the Statutory Instruments Act, all regulations, such as those under section 15 that are made by the Governor in Council or by the minister, are exempt from publication in the *Canada Gazette*, part II. But nonetheless, these regulations are a form of legislation and they can be subjected to section 133, if this is done by the Governor in Council or by the minister.

There is no real difference in status under section 133, and I think that we cannot take for granted that whatever was done after the last review of the Official Languages Act was necessarily enacted in both official languages.

Senator Joyal: Coming back to a publication definition, because this is the point that we need to clarify, any statutory instrument enacted under a power delegated by Parliament must be printed and published, or made accessible, regardless of whether or not it is published in the official Gazette.

Senator Hervieux-Payette: Yes, this is what it means.

Senator Joyal: Under section 133 of the 1867 Constitution Act, such instruments are subject to the same rules of accessibility in both official languages. Is this how you would interpret it?

Mr. Bernier: That is an excellent summary. The only thing I could gather from the jurisprudence of the Supreme Court and of the other courts is that the publication must be an official one. I think that the Supreme Court would require this. In other words, the publication is approved by the State. This means that it is not a private publication. A law, a regulation or a legislative instrument that is not published by the government in the *Canada Gazette* but is published by private enterprise, for instance, would not fall under the requirements of section 133.

Senator Rivest: You mean by a government organization.

M. Bernier: Jusqu'en 1985, on disait que les seuls règlements qui devaient être adoptés dans les deux langues officielles étaient ceux qui étaient soumis à une obligation de publication dans la *Gazette du Canada*. Cela laissait de côté un grand pan de législation.

Si je ne m'abuse, nous avons ici un avis formulé assez rapidement. L'article 7 exige l'adoption dans les deux langues officielles d'actes pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif qui sont astreints sous le régime d'une loi fédérale à l'obligation de publication dans la *Gazette du Canada*.

Il existe justement des règlements de législation déléguée, qui n'est pas astreinte à une obligation de publication dans la *Gazette du Canada*, mais qui demeure sujette à l'article 133 de la Constitution canadienne.

Arrêter la loi en 1988 ne règle donc pas la situation.

En vertu de la Loi sur les textes réglementaires, tous les règlements, comme les règlements de l'article 15 faits soit par le Gouverneur en conseil ou le ministre, sont exempts de l'obligation de publier dans la *Gazette du Canada*, partie II. Ces règlements sont quand même de la législation et peuvent être, si c'est fait par le gouverneur en conseil ou le ministre, sujets à l'article 133.

Il n'y a pas vraiment de différence de statut au point de vue de l'article 133, et je pense qu'on ne peut pas prendre pour acquis que tout ce qui a été fait après la dernière révision de la Loi sur les langues officielles, a été nécessairement adopté dans les deux langues officielles.

Le sénateur Joyal: Si on revient à la définition de la publication, parce que c'est là où nous avons un besoin de clarification, il faut imprimer et publier, c'est-à-dire rendre accessible, les textes réglementaires qui ont été adoptés en vertu d'un pouvoir délégué du Parlement, que ces textes soient publiés dans la Gazette officielle ou non.

Le sénateur Hervieux-Payette: Oui, c'est cela.

Le sénateur Joyal: Eu égard à l'article 133 de la Constitution de 1867, ils sont assujettis au même régime d'accessibilité dans les deux langues officielles. Est-ce que cela correspond à votre interprétation?

M. Bernier: C'est un excellent sommaire. Le seul élément que j'ai pu dégager de la jurisprudence de la Cour suprême et des autres tribunaux est que la publication doit avoir un caractère officiel. La Cour suprême, je crois, l'exigerait. En d'autres mots, la publication est sanctionnée par l'État. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une publication privée. Une loi, un règlement ou un texte législatif qui ne serait pas publié par le gouvernement dans la *Gazette du Canada* et qui se retrouverait publié par l'entreprise privée, par exemple, ne rencontrerait pas les exigences de l'article 133.

Le sénateur Rivest: Vous voulez dire par un organisme gouvernemental.

Mr. Bernier: Yes. Or it could also be approved. The point that concerns the Supreme Court in section 133 is the right to have access to the laws in one's own language. As for documents published by private printers, nothing guarantees that they fall under the act.

Senator Joyal: As you say, concretely, we must take the natural meaning of words and there is no such thing as a statutory instrument that is not printed. A text is comprised of words. Words are written down, and as soon as they are on paper, it is considered as printed.

Mr. Bernier: Currently.

Senator Joyal: As soon as a text is on a sheet of paper in more than one copy, it is deemed to be printed. By definition, if it is printed according to section 133, it must be published.

Ms. Hervieux-Payette: Yes.

Senator Joyal: This means that it must be distributed. The word "public" implies distribution and accessibility.

Mr. Bernier: If you mean that a printed text must necessarily be deemed to have been published, I do not follow you. I think that these things are different and for this reason two different words are used in section 133. Something can be printed without being published. Besides, all draft regulation must be submitted to the Clerk of the Privy Council in two copies, and thus, we could say that they are always published right from the start. But this is not publication.

I grant you that this is my personal opinion, but publication does not necessarily involve large-scale publication, which gives access to the general Canadian public, as in the official *Gazette*. This does mean more than just handing one or two copies to colleagues in the office.

Senator Joyal: My next question deals with what I would call the feasibility of the exercise, of enumerating or making an inventory of these regulations. Yesterday, we heard the Official Languages Commissioner recommend that we establish an inventory.

With regard to the inventory, there are two things to be taken into account: the identification, and the underlying costs. If we want to evaluate the impact of this approach, we must ensure that the time allotted be proportional to the amount of work to be done.

In the case at hand, you suggest one year. To refer to what previous witnesses said, given that we do not know how many regulations were not published, if we take this approach, should we not allow a reasonable amount of time? This reasonable timeline would be based on the unknown factors we will have to identify. In the case of Manitoba, the legislation concerned was already known. In the current case, theoretically — at least this is what we were told — we do not know how much work the identification will require.

M. Bernier: Oui. Ou bien il se peut qu'il y ait une sanction. Ce qui préoccupe la Cour suprême au sujet de l'article 133, c'est le droit d'accès dans sa langue aux lois. Pour ce qui est d'un document qui serait publié par un imprimeur privé, il n'y a aucune garantie qu'il s'agit de la loi.

Le sénateur Joyal: Concrètement, comme vous le dites, il faut donner aux mots leur sens naturel et il n'y a pas un texte réglementaire qui n'est pas imprimé. Un texte, ce sont des mots. Ce sont des mots écrits et, à partir du moment où cela figure sur une feuille de papier, c'est imprimé.

M. Bernier: De nos jours.

Le sénateur Joyal: À partir du moment où le texte est sur une feuille de papier et qu'il est un multiple de un, il est imprimé. Par définition, s'il est imprimé selon l'article 133, il faut qu'il soit publié.

Mme Hervieux-Payette: Oui.

Le sénateur Joyal: C'est-à-dire circulé. Le mot «public» a un sens de circulation, d'accessibilité.

M. Bernier: Si vous dites qu'un texte imprimé doit nécessairement être considéré comme étant publié, je ne vous suivrai pas dans ce sens. Je pense qu'il s'agit de choses distinctes et c'est pour cette raison que les deux mots sont utilisés à l'article 133. Quelque chose peut être imprimé sans être publié. D'ailleurs, tous les projets de règlement doivent être soumis au greffier du Conseil privé en deux exemplaires, alors, en partant, on pourrait dire que c'est toujours publié. Ce n'est pas de la publication.

C'est une hypothèse personnelle, je le reconnais, mais la publication n'est peut-être pas nécessairement la publication à grande échelle, c'est-à-dire avec l'accès de l'ensemble du public canadien du genre *Gazette officielle*. C'est quand même plus que d'en glisser une ou deux copies à des collègues de bureau.

Le sénateur Joyal: Ma question suivante a trait à ce que j'appellerais la faisabilité de l'exercice, du recensement ou de l'inventaire de ces règlements. Hier, nous avons entendu le Commissaire aux langues officielles qui nous a fait la recommandation d'établir un inventaire.

En ce qui a trait à l'inventaire, il faut tenir compte de deux facteurs: l'identification et l'implication sous-jacente des coûts. Lorsqu'on veut évaluer l'impact de cette approche, il faut faire en sorte que la période de temps couverte corresponde raisonnablement au montant de travail à faire.

Dans le cas présent, vous suggérez un an. Pour reprendre les mots des témoins antérieurs, compte tenu qu'on ne connaît pas le nombre de règlements non publiés, si on adopte cette approche, n'y a-t-il pas lieu de se donner une période de temps raisonnable? La période temps raisonnable serait fondée sur l'inconnu que nous avons à découvrir. Dans le cas du Manitoba, la législation était là et on la connaissait. Dans le cas présent, théoriquement — c'est du moins ce qu'on nous a dit — on ne connaît pas l'ampleur du travail d'identification.

Senator Hervieux-Payette: Let me make some comments to answer your questions. On the one hand, this issue has been studied by parliamentarians for 20 years and we know that regulations were published in only one language and that these regulations are therefore invalid. I think that there has been ample time to prepare an inventory.

Second, the implementation of a regulation is known to a government although it does not know the regulation. I wonder how one can administer or apply regulations without knowing that they exist. But on the other hand, how can a citizen follow regulations that even the government does not know about?

This is why our amendment makes sense. If all these regulations that are unknown, not applied or impossible to apply because no one knows about them were to become automatically obsolete after a year, we could work on those that are being applied, that are valid and known to the government. I think that one year is enough.

Nonetheless, steps have been taken to review the regulations. After all, it is up to the committee to look at all the regulations. These regulations are reviewed each time a new law is passed because each new act spawns an incredible bevy of regulations. Should we think that the government is unaware of its laws or of when they were enacted and that because of this, there would be regulations still linked to laws that have been repealed... Our statutes and our consolidation do not go back as far as 1920.

First, practically speaking, regarding the fact that we do not know how much work there is to do, I think that our hypothesis for a solution to this question is valid, useful and practical. We have come up with a practical solution. Those that must be amended will be amended in the coming year — rather, they will be translated, this is a translation job.

I do not think that this will be as huge a task as translating all of the regulations and laws of Manitoba. We are being told a horror story, but if we had gotten the real facts, after 20 years we should be able to determine the extent of the work to be done. So I do not accept the notion that this represents an enormous amount of work. I think that a year is a reasonable timeline. This approach already worked in the past. As our adviser says, if there is a problem and we are six months late, Parliament is sitting and it could legally grant an extension. But if after 20 years we start to increase the time we take to comply with the Constitution, I think it would be an error.

[English]

Mr. Bernier: Madam Chair, if I may add a couple of quick comments. The proposed one year is obviously not written in stone. This committee will do as it wishes with the proposed amendment.

It is not so important whether it be stated as one year or two years, but it is important that there be a deadline. The principle at stake is that we do not live in a society in which unconstitutional

Le sénateur Hervieux-Payette: J'aimerais faire une réflexion suite à vos questions. D'une part, cela fait 20 ans que cette question a été soumise à l'examen des parlementaires et qu'on sait qu'il y a des règlements qui ont été publiés dans une seule langue et que, de cette façon, ces règlements sont invalides. Je pense qu'il y a eu amplement de temps pour faire l'inventaire.

Deuxièmement, l'application d'un règlement est connue par un gouvernement qui ne connaît pas son règlement. Je me demande comment on pourrait faire, sur le plan administratif, l'application d'un règlement dont on ne connaît pas l'existence. En contrepartie, comment un citoyen peut-il respecter un règlement que le gouvernement lui-même ne connaît pas ?

C'est pour cela que notre amendement a beaucoup de sens. Si tous ces règlements inconnus, non appliqués, et inapplicables parce que personne ne les connaît, deviennent automatiquement désuets après un an, on pourra s'attaquer à ceux qui sont en application, qui sont valides et que le gouvernement connaît. Je pense qu'un an est suffisant.

Il y a quand même eu des étapes dans la révision de la réglementation. C'est quand même la tâche du comité d'examiner tous les règlements. Ces règlements sont révisés à chaque fois qu'une nouvelle loi est adoptée parce qu'il y a une panoplie incroyable de règlements qui émanent de la nouvelle loi. De penser que le gouvernement ne connaît pas ses lois ni à quel moment elles ont été édictées et que, conséquemment, il y aurait des règlements qui seraient restés accrochés à des lois qui n'existent plus... On a les statuts et on a une consolidation qui ne remonte pas à 1920.

Au départ, sur le plan pratique, concernant le fait qu'on ne connaît pas le montant de travail qui est à faire, je pense que notre hypothèse pour régler cette question est valide, valable et pratique. On arrive avec une solution pratique. Ceux qui doivent être amendés le seront dans l'année qui vient — ils vont être traduits plutôt, c'est un travail de traduction.

Je ne pense pas que cela soit un travail aussi gigantesque que de traduire tous les règlements et lois au Manitoba. On nous raconte une histoire d'horreur, mais si on nous avait vraiment exposé les faits, après 20 ans on serait en mesure de savoir où est l'histoire d'horreur. Alors je n'accepte pas que la quantité de travail est énorme. Je pense qu'une durée d'un an est raisonnable. Cette approche a déjà fonctionné dans le passé. Comme le dit notre conseiller, s'il y avait un problème de retard de six mois, le Parlement siège valablement et il pourra accorder une extension. Mais si on commence, après 20 ans, à augmenter le temps pour commencer à se conformer à la Constitution, je trouve que c'est une erreur.

[Traduction]

M. Bernier: Madame la présidente, j'aimerais si vous voulez faire rapidement un ou deux commentaires. Le délai d'un an qui est proposé n'est de toute évidence pas quelque chose d'impératif. Le comité fera ce qu'il voudra de la proposition d'amendement.

Ce qui est important, ce n'est pas qu'il s'agisse d'un an ou de deux ans, mais qu'il y ait une échéance. Le principe en cause, c'est que nous vivons dans une société qui ne permet pas qu'un

regulations continue to be applied to citizens of this country and continue to be relied upon by government authorities. We, as citizens, are entitled to a Constitution that is respected.

Clause 4 reflects an approach by the government whereby it is perfectly acceptable to continue to have unconstitutional regulations for the foreseeable future and, at some time in another 20 years, perhaps, we will validate the illegal regulations. That is the aspect of this bill that is less than acceptable in a society founded on the rule of law.

The Chairman: Thank you.

Senator Bryden: I will proceed cautiously because I did not have an opportunity to follow this as carefully as I would have liked, prior to today.

I have a concern about your brief. To be specific, let us look at page 6, paragraph 16 which states:

...the Joint Committee recommended that subordinate legislation enacted contrary to section 133 be identified and re-enacted by the appropriate regulation-making authority.

What makes it contrary to section 133? As I read section 133, an instrument would be contrary to it. For example, acts of Parliament of Canada and of the legislature are to be printed and published in both official languages. Thus, for our purposes, it is contrary to section 133 if it is not printed and published in both official languages. Is that correct?

Mr. Bernier: That is correct, keeping in mind that, in the *Blaikie* decision, the Supreme Court decided that "printed and published" includes "enactment."

Senator Bryden: That takes me to something else that I would like clarified. At the top of page 6, paragraph 14 includes the following quotation from the Supreme Court of Canada:

Section 123 of the *Manitoba Act, 1870* entrenches a mandatory requirement to enact, print, and publish all Acts of the Legislature in both official languages.

Did the *Blaikie* decision deal with that section?

Mr. Bernier: First, I should note that it is section 23. I apologize for that typo. It is not section 123 of the *Manitoba Act, 1870*.

Senator Bryden: It is section 23.

Mr. Bernier: Yes.

Senator Bryden: Is that the *Blaikie* decision?

règlement inconstitutionnel puisse continuer à être imposé à ses citoyens et continue à servir de référence aux pouvoirs publics. Nous sommes des citoyens du Canada et, à ce titre, nous avons le droit d'exiger une Constitution qui soit respectée.

Avec l'article 4, le gouvernement part du principe qu'il est parfaitement acceptable qu'un règlement inconstitutionnel puisse demeurer valide pendant un certain temps et que, à un moment donné, dans 20 ans peut-être, nous allons valider ces règlements qui vont à l'encontre de la loi. Voilà l'élément du projet de loi qui, dans une situation d'État de droit, n'est pas acceptable.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Bryden: Je vais y aller avec prudence parce que, jusqu'à aujourd'hui, je n'ai pas eu l'occasion de suivre ce dossier d'aussi près que je l'aurais voulu.

Il y a quelque chose qui m'interpelle dans votre mémoire. Pour être plus précis, il s'agit de la page 6 où vous dites, au seizième paragraphe:

[...] le Comité mixte avait recommandé d'identifier tous les textes législatifs édictés en violation de l'article 133, pour les faire réédicter par l'autorité compétente.

Qu'est-ce qui les rend contraires à l'article 133? Selon l'interprétation que je fais de cet article, un texte serait effectivement une violation. Par exemple, les lois du Parlement du Canada doivent être imprimées et publiées dans les deux langues officielles. Par conséquent, en ce qui nous concerne, un texte est contraire à l'article 133 s'il n'est pas imprimé et publié dans les deux langues officielles. Est-ce cela?

M. Bernier: C'est cela, mais il faut se souvenir que dans l'arrêt *Blaikie*, la Cour suprême avait déclaré que l'expression «imprimé et publié» équivalait à «adopté».

Le sénateur Bryden: Voilà précisément qui m'amène à un autre élément pour lequel je voudrais des précisions. En haut de la page 6, l'article 14 reprend l'extrait suivant de l'arrêt de la Cour suprême du Canada:

L'article 123 de la Loi de 1870 sur le Manitoba enchâsse une exigence impérative d'adopter, d'imprimer et de publier dans les deux langues officielles toutes les lois de la Législature.

Est-ce que l'arrêt *Blaikie* concerne cet article?

M. Bernier: Pour commencer, je dois rappeler qu'il s'agit de l'article 23 et je vous présente mes excuses pour cette faute de frappe. Ce n'est pas l'article 123 de la Loi de 1870 sur le Manitoba.

Le sénateur Bryden: C'est donc l'article 23.

M. Bernier: En effet.

Le sénateur Bryden: Vous parlez de l'arrêt *Blaikie*?

Mr. Bernier: No, that is a reference to the Manitoba Language Rights Reference. There were two references. In the first reference, the Supreme Court found, as we know, that Manitoba was subject to section 23, which is identical to section 133 of the Constitution Act.

Senator Bryden: That is really my question. It states, if we correct the typo, that section 23 of the Manitoba Act, 1870 entrenches a mandatory requirement to enact, print and publish. Is that what section 23 says?

Mr. Bernier: That, senator, is a quote from the Supreme Court, so I would assume that it must be right.

Senator Bryden: If we are interpreting section 23 of the Manitoba Act, 1870, does it state, "print and publish," as section 133 states; or does it state, "enact, print, and publish"?

Mr. Bernier: Section 23 of the Manitoba Act, 1870, states that the acts of the legislature shall be printed and published in both those languages, in French and English; and that is identical to section 133, recognizing, of course, that section 133 refers to the Parliament of Canada and the legislature of Quebec.

Senator Bryden: This quote, then, is the Supreme Court expanding "print and publish" to include "enact." Is that correct?

Mr. Bernier: The Supreme Court had done that previously in the *Blaikie* decision. By the time it reached the Manitoba reference, it was already law that "print and publish" means, "enact, print and publish."

[Translation]

Senator Rivest: Do you suggest that the bill should include one or two year timelines that could be extended?

Senator Hervieux-Payette: Yes, this is one of the amendments. After 20 years, it is important to set a time limit if we want to get the job done. If it ever turns out to be an enormous amount of work, the time can always be extended, but I doubt that this will happen. If our proposal is accepted, many regulations will automatically become obsolete and will not have to be translated. I think that this will happen to most of the regulations.

Mr. Bernier: Let me say very frankly, that what is missing here is the will to settle the matter. If the government had set to work immediately instead of contesting the report of the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations when it raised the issue, things would not have taken so long and the work would have been finished by now.

Senator Rivest: I have a sure-fire way to give them the will to act: I will challenge the validity of a tax regulation tomorrow morning!

M. Bernier: Non, il s'agit du renvoi concernant les droits linguistiques au Manitoba. Il y avait eu deux renvois. Dans le premier renvoi, la Cour suprême, comme nous le savons, avait statué que le Manitoba était assujéti à l'article 23 qui est identique à l'article 133 de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Bryden: C'est cela que je voulais vous demander. On dit donc, après rectification de cette faute de frappe, que l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba enchâsse une exigence impérative d'adopter, d'imprimer et de publier. Est-ce bien cela que dit l'article 23?

M. Bernier: Cela, sénateur, c'est un extrait d'un arrêt de la Cour suprême, et j'imagine donc que c'est bien de cela qu'il s'agit.

Le sénateur Bryden: Si nous interprétons l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, cet article dit-il bien «imprimer et publier» comme l'article 133, ou dit-il «adopter, imprimer et publier»?

M. Bernier: L'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba dit que les lois de la Législature doivent être imprimées et publiées dans ces deux langues, c'est-à-dire en français et en anglais, et cela est identique à ce que dit l'article 133 de la Constitution, étant bien entendu que la Constitution parle du Parlement du Canada et de l'Assemblée législative du Québec.

Le sénateur Bryden: Cet extrait signifie donc que la Cour suprême dit que l'expression «imprimer et publier» veut également dire «adopter». Est-ce cela?

M. Bernier: La Cour suprême l'avait déjà fait dans l'arrêt *Blaikie*. Au moment où elle a été appelée à entendre le renvoi concernant le Manitoba, la loi disait déjà que «imprimer et publier» voulait dire «adopter, imprimer et publier».

[Français]

Le sénateur Rivest: Suggérez-vous d'inclure dans le projet de loi des délais d'un ou deux ans, avec possibilité d'extension?

Le sénateur Hervieux-Payette: Oui, c'est le sujet d'un amendement. Il est important après 20 ans de placer une limite dans le temps si on veut en arriver à une conclusion. Si jamais la somme de travail est gigantesque, cette période peut toujours être prolongée, mais j'en doute. Si notre proposition est acceptée, plusieurs règlements deviendront automatiquement périmés et n'auront pas à être traduits. Je pense que ce sera le cas pour la majorité des règlements.

M. Bernier: Ce qui manque ici, et je le dis de façon très candide, c'est une volonté de régler la situation. Si le gouvernement s'était mis à la tâche immédiatement au lieu de contester le point de vue du Comité mixte d'examen de la réglementation, lorsqu'il celui-ci soulevé le problème, les choses n'auraient pas traîné en longueur et la tâche serait complétée aujourd'hui.

Le sénateur Rivest: J'ai un moyen infallible pour leur donner la volonté d'agir: je vais contester un règlement de l'impôt demain matin!

[English]

The Chairman: Thank you. Senator Rivest, I would point out that the suggested amendment is written as follows:

...on a day twelve months after the day on which this Act comes into force...

I thank all of you for appearing before the committee today.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Je vous remercie. Sénateur Rivest, je vous rappelle donc que l'amendement proposé dit ceci:

[...] une date postérieure de 12 mois à l'entrée en vigueur de la présente loi [...]

Je vous remercie tous d'être venus aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES

Wednesday, May 1, 2002

As an individual:

Professor Pierre Foucher, Faculty of law, University of Moncton.

From the Office of the Commissioner of Official Languages:

Ms Dyane Adam, Commissioner of Official Languages;

Ms Johane Tremblay, Director, Legal Services Branch.

Thursday, May 2, 2002

From the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations:

The Honourable Senator Céline Hervieux-Payette, P.C., Joint Chair;

Mr. Gurmant Grewal, M.P., Joint Chair;

Mr. François Bernier, General Counsel to the committee.

TÉMOINS

Le mercredi 1^{er} mai 2002

À titre personnel:

M. Pierre Foucher, professeur, faculté de droit, Université d Moncton.

Du Bureau du Commissariat aux langues officielles:

Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles;

Mme Johane Tremblay, directrice des Services juridiques.

Le jeudi 2 mai 2002

Du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation:

L'honorable Sénateur Céline Hervieux-Payette, c.p., coprésidente;

M. Gurmant Grewal, député, coprésident;

M. François Bernier, conseiller juridique principal du comité.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 8, 2002

Issue No. 34

First and only meeting on:

Motion and message concerning an amendment to
Bill C-15A, An Act to amend the Criminal
Code and to amend other Acts

Fifth meeting on:

Bill S-41, An Act to re-enact
legislative instruments enacted in
only one official language

INCLUDING:
THE SEVENTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Motion and message concerning an
amendment to Bill C-15A)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 8 mai 2002

Fascicule n° 34

Première et unique réunion concernant:

La motion et le message au sujet d'un amendement
au projet de loi C-15A, Loi modifiant
le Code criminel et d'autres lois

Cinquième réunion concernant:

Le projet de loi S-41, Loi visant la
réédiction de textes législatifs n'ayant été
édités que dans une langue officielle

Y COMPRIS:
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Motion et message au sujet d'un amendement
au projet de loi C-15A)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard A. Beaudoin, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Maheu
(or Robichaud)	Moore
Fraser	Nolin
Hubley	Rivest
Joyal, P.C.	Robichaud P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Maheu substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*May 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 8, 2002*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Cools (*May 8, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard A. Beaudoin
et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs c.p.	Maheu
(ou Robichaud)	Moore
Fraser	Nolin
Hubley	Rivest
Joyal, c.p.	Robichaud, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Maheu est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 8 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 8 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 8 mai 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 7, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C.,

That the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts to which the House of Commons has disagreed; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate,

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter,

That the motion, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated April 23, 2002, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 7 mai 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p.,

Que le Sénat n'insiste pas sur l'amendement numéroté 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, auquel la Chambre des communes n'a pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter,

Que la motion ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 23 avril 2002, portant sur le même sujet, soient renvoyés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002
(56)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:12 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Hubley, Joyal, P.C., Maheu, Milne, Moore, Nolin, Rivest and Robichaud P.C. (11).

Other senators present: The Honourable Senators Gauthier and Taylor (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 7, 2002, the Committee proceeded to study the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts, to which the House of Commons has disagreed, and that a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Ms Lucie Angers, Counsel, Criminal Policy Section;

Ms Carole Morency, Senior Counsel, Family, Children and Youth.

Ms Angers made an opening statement. Together the witnesses answered questions.

After debate, the Honourable Senator Fraser moved, — That the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts.

The question being put on the motion, — It was agreed.

Recorded abstentions: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Nolin and Rivest.

After debate, it was agreed, — That the Steering Committee draft and approve observations to be appended to the Report.

It was agreed, — That the Chair present the Report of the committee at the next sitting of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002
(56)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 12, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Hubley, Joyal, c.p., Maheu, Milne, Moore, Nolin, Rivest et Robichaud, c.p. (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gauthier et Taylor (2).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 mai 2002, le comité examine la motion de l'honorable sénateur Carstairs, c.p., proposant que le Sénat n'insiste pas sur l'amendement numéroté 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, auquel la Chambre n'a pas acquiescé; et qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mme Lucie Angers, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Carole Morency, avocate-conseil, Section de la famille, des enfants et des adolescents.

Mme Angers fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

Après discussion, l'honorable sénateur Fraser propose — Que le Sénat n'insiste pas sur l'amendement numéroté 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Abstentions: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Nolin et Rivest.

Après discussion, il est convenu — Que le comité de direction rédige et adopte les observations devant être annexées au rapport.

Il est convenu — Que la présidence dépose le rapport du comité à la prochaine séance du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the Committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text cf Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Mr. Tremblay made a short opening statement. Together the witnesses answered questions.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité examine le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionnement législatifs.

M. Tremblay fait une déclaration et, de concert avec les témoins, répond aux questions.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 9, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts, to which the House of Commons has disagreed; and that a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 7, 2002, examined the said motion and Message and now reports as follows:

Your Committee recommends that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a).

Your Committee does, however wish to report back with observations which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

**APPENDIX TO THE SEVENTEENTH REPORT
OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

Your Committee has decided not to insist on its amendment numbered 1(a) of Bill C-15A because of assurances received from officials of the Department of Justice who appeared before us on May 8, 2002. Specifically, your Committee received testimony clearly stating that the child pornography provisions of Bill C-15A would not subject Internet Service Providers (ISPs) to criminal liability when they do not have knowledge of the content of the material stored on or transmitted through their systems. Indeed, in previous testimony before your Committee, Departmental officials recognized that ISPs are not required to monitor what is on their systems, nor should they for privacy reasons. Those officials assured your Committee that it is the Government's intention that ISPs would only be held liable under the proposed law if they knew they were transmitting child pornography and they continued to offer the service. Furthermore, your Committee believes that it is essential that those who administer the criminal law be apprised of the Government's assurance on this matter.

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 9 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré la motion de l'honorable sénateur Carstairs, C.P., que le Sénat n'insiste pas sur l'amendement numéroté 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois, auquel la Chambre des communes n'a pas acquiescé; et qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 mai 2002, étudié ladite motion et message et en fait maintenant rapport comme il suit:

Votre comité recommande que le Sénat n'insiste pas sur son amendement numéroté 1a).

Votre comité souhaite toutefois faire rapport des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**ANNEXE AU DIX-SEPTIÈME RAPPORT
DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES**

Le Comité a décidé de ne pas insister pour faire adopter l'amendement 1a) au projet de loi C-15A, en raison des assurances offertes par les représentants du ministère de la Justice quand ils ont comparu devant le Comité le 8 mai 2002. Ils ont en effet clairement indiqué dans leur témoignage que les dispositions du projet de loi visant la pédopornographie n'attribueront pas de responsabilité criminelle aux fournisseurs de service Internet (FSI) quand ces derniers ne connaissent pas le contenu des documents entreposés ou transmis par leurs systèmes. Des représentants du ministère ont d'ailleurs déjà précisé, lors de témoignages antérieurs devant le Comité, que les FSI ne sont pas tenus de surveiller ce que contiennent leurs systèmes et doivent en fait s'abstenir de le faire par respect pour la vie privée. Ces représentants du ministère de la Justice nous ont affirmés que l'intention du gouvernement est, qu'afin que les FSI soient jugés responsables en vertu des dispositions législatives proposées, il faudrait qu'ils sachent qu'ils transmettent de la pornographie juvénile et continuent d'offrir le service. En outre, le Comité estime que les responsables de l'application du droit pénal doivent absolument être informés des assurances données par le gouvernement à ce chapitre.

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 8, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:12 p.m. to give consideration to the motion, together with the Message from the House of Commons concerning Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other Acts; and to give consideration to Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have two items on our agenda today. We will begin with the motion in amendment to Bill C-15A. Our first witnesses are officials from the Department of Justice, Ms Lucie Angers and Ms Morency, who will explain to us quite clearly why one of the amendments proposed by the committee was not accepted in the House of Commons. Following that, we will move to our deliberations on Bill S-41.

Ms Angers, please proceed.

Ms Lucie Angers, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Honourable senators, I am pleased to appear before you today to address concerns that were raised by Internet service providers in respect of their liability under Bill C-15A. If it pleases the committee, I should like to make a brief opening statement and then answer your questions.

As honourable senators are aware, the concerns over ISPs' liability were raised mainly by the industry, in particular by the Canadian Cable Television Association, CCTA, and the Canadian Association of Internet Providers, CAIP. The Canadian Cable Television Association was of the view that an ISP that merely provided the facilities that other people use to communicate or store content could be said to be transmitting or making available child pornography. Therefore, they would be affected by the proposed legislation in Bill C-15A. They believe that ISPs would be exposed to criminal liability for transmitting or making available content even in cases where the ISP did not know that the content was child pornography.

Bill C-15A does not apply to such cases. As the former Minister of Justice mentioned when she appeared before you last November, ISPs that have neither knowledge nor control over the child pornography that is transmitted via, or stored on, their servers will not be liable for transmitting or making available child pornography. The main reason is that it is considered a central tenet of criminal law that there is no guilty act without a guilty mind. In other words, a person cannot commit a crime unknowingly.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni ce jour à 16 h 12 pour examiner la motion ainsi que le message de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois et pour étudier le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons deux points à notre ordre du jour. Nous allons commencer par examiner la motion visant à modifier le projet de loi C-15A. Nos premiers témoins seront des représentantes du ministère de la Justice, Mme Angers et Mme Morency, qui vont nous expliquer très clairement pourquoi un des amendements proposés par notre comité n'a pu être accepté par la Chambre des communes. Après cela, nous passerons à nos délibérations sur le projet de loi S-41.

Madame Angers, je vous invite à prendre la parole.

Mme Lucie Angers, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, je suis heureuse d'être ici aujourd'hui pour parler des questions qu'ont posé les fournisseurs de service Internet au sujet de la responsabilité que pouvait leur imposer le projet de loi C-15A. Si le comité le permet, j'aimerais vous présenter quelques observations et je répondrais ensuite à vos questions.

Comme les honorables sénateurs le savent, ce sont principalement les fournisseurs d'accès Internet (FAI), représentés en particulier par l'Association canadienne de télévision par câble, l'ACTC, et par l'Association canadienne des fournisseurs Internet, l'ACFI, qui s'inquiètent des risques de poursuites pénales. L'Association canadienne de télévision par câble estima qu'un fournisseur d'accès qui se contenterait de fournir à des clients le moyen de communiquer ou d'entreposer des données pourrait être accusé de transmettre ou de rendre accessible de la pornographie juvénile. Ces entreprises risquent donc d'être visées par le projet de loi C-15A. Ces associations estiment que les fournisseurs d'accès Internet pourraient être déclarés responsables d'avoir transmis ou rendu accessibles des données même dans les cas où le fournisseur ne sait pas que ces données constituent de la pornographie juvénile.

Le projet de loi C-15A ne s'applique pas à ces personnes. Comme l'ancienne ministre de la Justice l'a mentionné lorsqu'elle a comparu devant vous en novembre dernier, les fournisseurs qui ne savent pas que leurs serveurs sont utilisés pour transmettre ou entreposer de la pornographie juvénile ou qui n'exercent aucun contrôle sur ce genre d'activité ne peuvent être tenus responsables d'avoir transmis ou rendu accessible de la pornographie juvénile. La principale raison est que cela met en jeu un principe essentiel du droit pénal selon lequel il n'y a pas d'infraction si l'auteur du fait reproché n'a pas d'intention criminelle. Autrement dit, il est impossible de commettre une infraction sans le savoir.

The inclusion of terms such as “knowingly” or “unknowingly” in Criminal Code offence provisions would bring into question the intent requirement for other Criminal Code offences, which generally do not have that qualification but are, nonetheless, interpreted as requiring a guilty mind. In fact, common law presumptions, such as the presumption of *mens rea*, requires Parliament to explicitly state when it does not desire subjective *mens rea* when enacting a criminal offence. Therefore, as Parliament did not explicitly exclude the *mens rea* presumption, it must be assumed that Parliament wanted the offence to be of a criminal nature.

According to the Supreme Court of Canada decision in *Sault Sainte Marie*, such an offence requires the Crown to establish a mental element, namely, that the accused who committed the prohibited act did so intentionally or recklessly, with knowledge of the facts constituting the offence, or with wilful blindness towards them.

Since 1993, it has been an offence to distribute child pornography. If we were to apply the ISPs’ argument to the 1993 provisions, then Internet service providers could be, and probably would have been, charged for distributing child pornography in the last nine years, even though they would have done so unknowingly. This committee will recall that the ISP witnesses acknowledged to honourable senators that, indeed, no ISP in Canada has been prosecuted to date for the distribution of child pornography.

We want to make it clear that ISPs are not committing a child pornography offence when they do not have knowledge of the content of the material stored on, or going through, their systems. Under Bill C-15A, this would not change.

Senator Beaudoin: If I follow your reasoning, I fail to see how the amendment proposed by Senator Nolin should not be accepted. It is a criminal law offence. If we do what you suggest, we will have to do the same for other cases that may arise in the future. We are not concerned about that, we are concerned about the use of the word “knowingly” because that is an important word. One cannot be guilty of a criminal offence if he or she has no intention — *mens rea* — to commit a crime. I understand the difficulty this presents. However, when you say that we should not do this because we would then have to do it from this point on, that, in my opinion, is not a very clear-cut argument.

If, at one moment in the history of any legislation, we find we must do something, then we do it. That may change our idea of how we must draft legislation in the future. A drafting change may become an obligation to be fulfilled in all cases in the future. However, such is life.

L’utilisation de termes comme «sciemment» ou «sans en avoir connaissance» dans les dispositions du Code criminel créant des infractions laisserait planer un doute sur l’intention exigée pour les autres infractions du Code criminel, dont la formulation ne contient pas généralement cette expression mais que les tribunaux ont néanmoins interprété comme si elles exigeaient une intention criminelle. En fait, les présomptions de la common law, comme celle qui touche l’élément moral de l’infraction, obligent le législateur à énoncer expressément qu’il ne souhaite pas qu’une infraction pénale donnée exige un élément moral subjectif. Par conséquent, étant donné que le législateur n’a pas expressément exclu la présomption visant l’élément moral, il faut tenir pour acquis que le législateur a voulu créer une infraction de nature pénale.

D’après l’arrêt de la Cour suprême du Canada *Sault-Sainte-Marie*, ce type d’infraction oblige la Couronne à démontrer la présence d’un élément moral, à savoir, que l’accusé qui a commis l’acte prohibé l’a fait de façon intentionnelle ou insouciance, en ayant connaissance des faits constitutifs de l’infraction ou en faisant preuve d’un aveuglement volontaire à leur sujet.

Depuis 1993, la distribution de pornographie juvénile est une infraction. Si l’on appliquait l’argument des fournisseurs d’accès Internet aux dispositions de 1993, il aurait été possible de les inculper, et ils l’auraient probablement d’ailleurs été, d’avoir distribué de la pornographie juvénile au cours de ces neuf années, même s’ils l’avaient fait sans le savoir. Les membres du comité se souviennent du fait que les représentants des FAI ont admis aux honorables sénateurs qu’effectivement, aucun fournisseur d’accès Internet n’avait été poursuivi jusqu’ici au Canada pour avoir distribué de la pornographie juvénile.

Nous tenons à indiquer clairement que les FAI ne commettent pas d’infraction reliée à la pornographie juvénile lorsqu’ils n’ont pas connaissance du contenu des documents entreposés dans leurs systèmes ou transmis par eux. Le projet de loi C-15A ne modifierait pas cette situation.

Le sénateur Beaudoin: Si je suis votre raisonnement, je ne vois pas pourquoi vous n’acceptez pas l’amendement proposé par le sénateur Nolin. Il s’agit d’une infraction pénale. Si nous faisons comme vous le proposez, nous allons devoir agir de la même façon dans tous les cas qui pourront se présenter à l’avenir. Ce n’est pas ce qui nous occupe ici, c’est l’utilisation du mot «sciemment» qui nous intéresse, parce que c’est un mot important. Quelqu’un ne peut être déclaré coupable d’une infraction pénale s’il n’a pas eu l’intention — l’élément moral — de commettre l’infraction. Je comprends que cela soulève des difficultés. Votre argument selon lequel nous ne devrions pas procéder de cette façon parce qu’il faudrait continuer à le faire par la suite ne me paraît guère convaincant.

Si l’on constate au cours du processus législatif qu’il convient d’adopter une certaine mesure, alors il faut la prendre. Cela va peut-être modifier la façon dont nous allons rédiger les projets de loi à l’avenir. Il sera peut-être nécessaire de changer notre façon de formuler certaines dispositions législatives à l’avenir. Mais c’est la vie.

We are more and more, I hope, as we say in French,

[Translation]

Time is a great teacher. The Criminal Code is based on intent. If that means greater conciseness is required in future, then so be it.

Ms Angers: Initially, you wondered what the problem was in adopting the amendment as proposed. We want to be in a position — and I know this is what you want as well — to press charges against an Internet services provider who only supplies the means of conveying the content, if in fact he knows what that content is. For example, some people believe that a pedophile could actually become an Internet service provider. If the proposed amendment is adopted, this means a pedophile who is an Internet provider helping people of like mind could potentially be absolved of any criminal liability. All he would need to do is set up the system which would allow people like himself to distribute or make available child pornography.

[English]

We say a custodian of computer systems who merely provides the means or facilities does not commit an offence, but we want to capture that ISP who merely provides the means or facilities, if he does so intentionally, if he knows that his facilities are being used for the purpose of transmitting child pornography.

Everyone agrees with the fact that the amendment put forward was certainly not intended to exempt ISPs who were committing an offence from criminal liability. However, the result could be that, in some cases, you might be exempting from criminal liability those who you would want to cover.

[Translation]

Regarding your second point, the inclusion of the concept of “knowingly” or “willingly” in Criminal Code offence provisions could create problems in terms of both existing as well as future Criminal Code offences. As I explained, common law presumption requires Parliament to explicitly state when it does want an offence to be of a criminal nature. I am not talking here about criminal offences. Here is where you include, for example: “with a legitimate reason for so doing that can be proven.” You insert wording to prevent this from being considered an offence of a criminal nature and more of a liability issue. Because of these two considerations the proposed amendment is problematic.

Senator Beaudoin: I have learned that in the field of criminal law, one can never be too concise.

De plus en plus, je l'espère, comme nous le disons en français,

[Français]

On apprend beaucoup avec le temps. Le Code criminel est fondé sur l'intention. Si cela nous oblige dans le futur à être plus précis, nous le serons.

Mme Angers: Vous avez demandé, dans un premier temps, quel était le problème avec l'adoption de l'amendement tel que proposé. Nous voulons être en mesure — je sais que c'est votre intention aussi — de pouvoir poursuivre un fournisseur d'accès Internet qui ne fournirait que les moyens de transmettre la communication, s'il le sait. Par exemple, une des choses à laquelle les gens pensent c'est qu'un pédophile pourrait lui-même devenir un fournisseur d'accès Internet. Si l'amendement, tel que proposé, était accepté, cela pourrait résulter dans le fait que ce pédophile fournisseur d'accès Internet qui fait cela afin de faciliter le travail des gens qui pensent comme lui, pourrait se trouver exempté de toute forme de responsabilités criminelles parce qu'il n'aurait plus, par exemple, qu'à mettre en place le système permettant à ses congénères de transmettre ou d'avoir accès à de la pornographie juvénile.

[Traduction]

D'après nous, la personne qui est en possession d'un système informatique et qui se contente de laisser d'autres personnes utiliser ce matériel ou des installations ne commet pas l'infraction mais nous voulons pouvoir poursuivre le FAI qui se contente de fournir les moyens ou les installations, s'il le fait de façon intentionnelle, s'il sait que ses installations sont utilisées pour transmettre de la pornographie juvénile.

Tout le monde admet que la modification proposée ne visait certainement pas à exonérer de toute responsabilité pénale les FAI qui commettent des infractions. C'est pourtant l'effet que cette modification pourrait avoir parce que, dans certains cas, elle pourrait exonérer les personnes que l'on voudrait au contraire viser avec cette disposition.

[Français]

En ce qui a trait à votre deuxième point, le fait d'ajouter à une disposition qui est une infraction de nature criminelle la notion de «sciemment» ou «volontairement» pourrait créer des problèmes tant pour les infractions de nature criminelle existant présentement dans le Code criminel que celles qui viendraient dans le futur. Comme je l'ai expliqué, il y a une présomption en common law qui dit au Parlement: si vous ne voulez pas que votre infraction soit de nature criminelle lorsque vous l'insérez dans le Code criminel — je ne parle pas des infractions de nature pénale —, vous devez le dire. C'est là que vous ajoutez, par exemple: «avec une excuse légitime dont la preuve lui incombe». Vous choisissez des mots pour empêcher que cela devienne une infraction de nature criminelle, mais une infraction de responsabilité stricte. Ces deux problèmes font en sorte que l'amendement crée des difficultés.

Le sénateur Beaudoin: J'ai appris qu'en droit criminel, on n'est jamais trop précis.

[English]

Senator Andreychuk: If I am following your comments, you wish to be sure, and you do not wish to accept the amendment, because you will catch an Internet provider out there who might avail himself of the opportunity of simply providing the machinery. It would seem to me that the opposite would then apply. Those who had no intention would be trapped in the same way. That is our concern.

How do you propose to get out of that impasse? If an Internet provider simply provides the hardware, then he is no different from anyone else. If he is providing the service to his friends who are transmitting this material, you would then be dealing with conspiracy and aiding and abetting. The Crown would have to prove certain elements of the offence, not simply that he provided the apparatus.

That is precisely what I think the law would be like with a clarification. Without the clarification, the man — I said “man” and I was quite rightly chastised by Senator Taylor last time — or woman, the provider, who simply provides the hardware, never intending to commit an offence, could be caught. How would that person be treated differently?

In our debate in the Senate, some senators expressed the opinion that they wanted those who transmit this material to be convicted. I was trying to make the point that they may be just transmitting and they have no obligation to monitor who uses the equipment 100 per cent of the time. Of course, if they come across this activity, they would be guilty of an offence if they did nothing about it.

Ms Angers, you use the counterargument to get at the pornographers. I am trying to save the amendment. How do you protect those who have absolutely no intent to transmit child pornography at all? How do we protect the industry and get at the real perpetrators?

Ms Angers: Everyone agrees that we want to go after the persons who knowingly transmit or make available child pornography, that is clear. I agree that the problem is the way in which this is done.

You are right to say that the ISPs have no obligation, and certainly there is no wish by the government to have ISPs monitor the content on the Internet. First, that is not possible, and, second, it is not something that could be done without legislative amendments, obviously.

The problem is that, while they cannot have that obligation, in some cases they will know their facilities are being used for that purpose. For instance, as you might know, the government is considering the possibility of establishing a tip line that would help in denouncing sexual exploitation or child pornography to a

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Si j'ai bien suivi vos commentaires, je constate que vous voulez sûre, et vous ne voulez pas accepter la modification, parce que vous voulez viser les fournisseurs d'accès Internet qui se contentent de fournir son matériel. Il me semble que c'est le contraire qui se produira. Ceux qui n'ont aucune intention de commettre l'infraction seront néanmoins visés. Voilà ce qui nous préoccupe.

Comment proposez-vous de sortir de cette impasse? Le fournisseur d'accès Internet qui offre uniquement l'usage de son matériel n'est pas différent des autres. S'il fournit un service à des amis qui transmettent ce matériel, il pourrait y avoir complot et complicité. La Couronne serait tenue d'établir certains éléments de l'infraction et non pas uniquement le fait qu'il a fourni un certain matériel.

C'est exactement la façon dont le droit, je pense, s'appliquerait, avec cette précision. Sans cette précision, l'homme — j'ai dit l'homme et le sénateur Taylor a eu tout à fait raison de me critiquer la dernière fois — ou la femme, la personne qui fournit le matériel, qui n'a aucunement l'intention de commettre l'infraction, pourrait être visé. En quoi cette personne serait traitée différemment?

Au cours du débat que nous avons eu au Sénat, certains sénateurs ont déclaré qu'ils souhaitaient que l'on puisse sanctionner les personnes qui transmettent ce genre de matériel. J'ai essayé de montrer que ces personnes ne faisaient peut-être que transmettre ce matériel et qu'elles n'étaient pas tenues de surveiller constamment l'usage que d'autres faisaient de leur équipement. Bien sûr, si ces fournisseurs découvrent que leur matériel est utilisé de cette façon, ils seraient coupables d'une infraction s'ils ne faisaient rien.

Madame Angers, vous utilisez l'argument contraire pour réprimer les personnes qui se livrent à ce genre d'activité. J'essaie de préserver la modification. Comment protéger les personnes qui n'ont aucune intention de transmettre de la pornographie juvénile? Comment protéger l'industrie et sanctionner les véritables auteurs de ces infractions?

Mme Angers: Tout le monde reconnaît que nous voulons viser les personnes qui, volontairement, transmettent ou rendent accessible de la pornographie juvénile, cela est clair. La difficulté vient effectivement du moyen retenu pour y parvenir.

Vous avez tout à fait raison d'affirmer que les FAI n'ont aucune obligation et que le gouvernement ne souhaite aucunement les obliger à surveiller le contenu transmis par Internet. Premièrement, cela n'est pas possible et deuxièmement, c'est une obligation qui ne peut être imposée sans que l'on modifie la loi.

La difficulté vient du fait qu'on ne peut les obliger à surveiller ce qui est transmis par Internet mais que, dans certains cas, ces fournisseurs savent qu'on utilise leurs installations dans ce but. Par exemple, comme vous le savez peut-être, le gouvernement examine la possibilité de créer une ligne téléphonique que le public

body of some sort. Therefore, this body is intended to help in preventing child pornography from being transmitted.

While they would have an obligation to monitor content, when a complaint is made to them, they could, depending on how the line is established, report that back to the ISP, for instance. If they reported that to the ISP and the ISP did nothing, you would have a problem if this exception were included in the Criminal Code. The ISP would still merely only be providing the facility or the means to transmit the child pornography, but you would still want to go after them because they have the knowledge. They know that this is being transmitted. That is when the way in which we interpret criminal offences comes into play because, in the transmission or making available for distribution, it is implied that there is an element of *mens rea*. Not only do you have to commit the act — that is, the transmission — but you must also have the intention to transmit. In a case where the ISP is merely serving as a facility, they would not have the knowledge.

In the other case, however, where the ISP has been told by either the police or by the tip line or whomever that they are serving as a facility, that an offence is being committed, then you would want to catch them. However, the wording in the amendment as proposed would create problems because they would be merely providing the means or facilities.

Senator Andreychuk: You are making my point. If an ISP does anything to gain knowledge, whether they do it themselves or whether the information is given to them, they then fall into category of being a facilitator of child pornography; that is to say, they cross the criminal line. The minute they have knowledge, however they get it, they cross that line. The dilemma that I am talking about is not when they cross the line, it is when they do not have the knowledge and do not cross that line and are simply providing the hardware.

If I were sitting as a judge in Regina, Saskatchewan, and I were referred to the Criminal Code which reads, "Everyone who transmits..." and if I were so fiercely offended by what I saw, by what went through that line — and I am not a specialist in new technologies at all — I would adopt the common interpretation and find that the ISP transmitted it, he provided the line.

I want to know two things. First, does the government intend to go after these people or not? I am referring to the fact that they simply provided the service; in other words, not crossing the line and having knowledge. Do you not think there is a danger that the police, the courts and others, who may be very emotionally

pourrait utiliser pour dénoncer les cas d'exploitation sexuelle ou de pornographie juvénile à un organisme. Cet organisme essaierait d'empêcher que l'on transmette de la pornographie juvénile.

Cet organisme aurait pour rôle de surveiller le contenu des données transmises par Internet mais lorsqu'il recevrait une plainte il pourrait, selon la façon dont cette ligne téléphonique serait établie, le mentionner au FAI concerné, par exemple. Si cet organisme avertissait le FAI et que celui-ci ne fasse rien, nous aurions un problème si cette exception figurait dans le Code criminel. Le FAI pourrait fort bien se contenter de fournir ses installations ou les moyens de transmettre la pornographie juvénile mais nous voudrions néanmoins pouvoir le poursuivre parce qu'il serait au courant de la situation. Le FAI connaîtrait la nature du contenu transmis. C'est dans ce genre de situation que l'interprétation des infractions pénales joue un rôle important; lorsqu'une disposition parle de transmission ou d'accès à la pornographie en vue de la distribuer, elle exige implicitement un élément moral. Il ne suffit pas de commettre l'acte — c'est-à-dire de transmettre certaines choses — il faut également avoir l'intention de transmettre ce genre de chose. Dans le cas où le fournisseur fournit uniquement son matériel, il n'a pas cette connaissance.

Par contre, il pourra arriver que le FAI ait été informé par la police, par le service d'appel ou par l'organisme en question qu'on utilise son installation de cette façon, qu'une infraction est commise, et il faudrait alors pouvoir le poursuivre. La façon dont est formulée la modification proposée soulèverait des problèmes parce que ce fournisseur pourrait affirmer qu'il ne fait qu'offrir des installations ou certains moyens à ses clients.

Le sénateur Andreychuk: Cela va dans le sens de mon argument. Si un FAI a connaissance de ce qui se passe, qu'il l'apprenne lui-même ou que ce renseignement lui soit fourni par d'autres, il tombe dans la catégorie des complices de la pornographie juvénile, c'est-à-dire, qu'il commet un acte criminel. Dès que le fournisseur sait ce qui se passe, quelle que soit la façon dont il l'apprend, il franchit cette ligne. La situation dont je parle n'est pas celle où un fournisseur franchit cette ligne, mais c'est la situation où le fournisseur n'a pas cette connaissance, ne franchit pas cette ligne, et se contente de fournir son matériel.

Si j'étais juge à Regina en Saskatchewan et que l'on me cite la disposition du Code criminel qui se lit ainsi: «Quiconque transmet...» et si j'étais vivement choquée par ce que j'ai vu, par ce qui a été transmis — et je ne suis pas une spécialiste de ces nouvelles technologies — j'interpréteraï cette disposition en donnant à ces termes leur sens courant et je déclarerais que le FAI a transmis de la pornographie juvénile puis qu'il a fourni la ligne utilisée.

Je voudrais savoir deux choses. Premièrement, le gouvernement a-t-il l'intention de poursuivre cette catégorie de personnes? Je pense au cas où ces personnes fournissent uniquement un service; autrement dit, elles n'ont pas franchi la ligne et n'ont pas connaissance des activités répréhensibles. Ne

charged and want to stop child pornography, will not have the expertise you have, and trap them if we do not have clarification or a clear signal from the government?

The clear signal from the government could be, first, that we are not going after the hardware, we are not going after the providers. Second, if we want, through tip lines, et cetera, we will do it through the telecommunications system.

Ms Angers: You are saying that, in the cases where they do not have knowledge, you do not want to go after them. That is certainly the intention of the government as well. For example, if you do not have knowledge of the fact that child pornography is being transmitted, then there is no offence because it is implied in either the transmitting or making available that the ISP must want to transmit child pornography. If the service provider is unaware that it is happening because it is only that conduit that is being used for that purpose, the service provider cannot be prosecuted because there is no guilty intent.

Senator Andreychuk: No court could say, "He should have known that this kind of thing could have happened and therefore, he is guilty."

Ms Angers: There are many Supreme Court of Canada cases on these issues, including *Sault Sainte Marie, Wholesale Travel* and others since the Charter. The cases make it clear that Criminal Code offences that do not contain wording that brings them to a lower level of criminal negligence, for instance, imply that, in addition to having committed the offence, you must also have the intention to commit the offence. Contrary to regulatory offences, the criminal law principle is clear that you must have both in order to be able to be charged and found guilty of an offence.

On your second point you asked if there was a danger that the courts would be able to find those ISPs guilty. As some of you will know, the law was enacted in 1993. Since then there has not been a case where an ISP has been charged for distributing. As your reasoning applies to the transmission offence, it could also apply to the distribution offence because, obviously, the purpose of the Internet is to make information available to many people. They are also distributing because they are distributing to a lot of people. However, no charges have been laid since 1993.

Obviously, we cannot guarantee it will not happen. We do not control the courts. There is solid case law on this issue. I can assure you that that is the intention of the government.

[Translation]

Senator Nolin: We all agree that we want the same thing. I hope no one takes too seriously the statements in the House of Commons about the Senate's real intentions. None of my

pensez-vous pas qu'il y a le risque que la police, les tribunaux et les autres, qui ont tendance à réagir vivement à la pornographie juvénile, qui veulent y mettre un terme, et qui n'ont pas vos connaissances spécialisées, décident de poursuivre ces personnes si le gouvernement n'indique pas clairement que telle n'est pas son intention?

L'indication claire que pourrait donner le gouvernement serait de dire qu'il ne cherche pas à poursuivre les fournisseurs, ceux qui offrent le matériel. Deuxièmement, si nous voulons le faire, grâce aux lignes téléphoniques d'appel gratuites et autres, nous le ferons en utilisant le système de télécommunications.

Mme Angers: Vous dites que, lorsque le fournisseur n'a pas connaissance de ces faits, il ne faudrait pas le poursuivre. C'est tout à fait l'intention du gouvernement. Par exemple, le fournisseur qui ne sait pas que l'on transmet de la pornographie juvénile ne commet pas d'infraction parce qu'il est implicite, que ce soit dans la transmission ou dans l'accès ou dans le fait de la rendre accessible, que le FAI doit vouloir transmettre de la pornographie juvénile. Si le fournisseur ne sait pas que c'est ce qui se passe parce qu'il fournit simplement un outil qui est utilisé dans ce but, il n'est pas possible de le poursuivre parce qu'il n'a pas d'intention criminelle.

Le sénateur Andreychuk: Aucun tribunal ne dirait: «Il aurait dû savoir que ce genre de chose pouvait se produire et il est donc coupable».

Mme Angers: Il existe de nombreux arrêts de la Cour suprême du Canada sur ces questions, notamment les arrêts *Sault-Sainte-Marie, Wholesale Travel* et d'autres depuis la Charte. Ces arrêts indiquent clairement que les infractions du Code criminel qui ne contiennent pas des termes exigeant qu'une faute ait été commise, par exemple, exigent implicitement qu'outre avoir commis l'infraction, l'auteur des faits reprochés doit avoir eu l'intention de la commettre. À la différence des infractions réglementaires, le droit pénal exige que les deux éléments soient présents avant que l'on puisse déclarer quelqu'un coupable d'une infraction.

Vous demandez en second lieu s'il n'y a pas un risque que les tribunaux déclarent ces FAI coupables. Comme certains d'entre vous le savent, cette loi a été adoptée en 1993. Depuis lors, aucun FAI n'a été accusé de distribuer du matériel pornographique. Votre raisonnement portait l'infraction de transmission, mais il pourrait également s'appliquer à la distribution parce qu'il est évident qu'Internet vise à communiquer l'information au plus grand nombre de personnes possible. Les fournisseurs distribuent donc du matériel, cela est clair. Cependant, aucune accusation n'a été portée depuis 1993.

Évidemment, il nous est impossible de garantir que cela ne se produira jamais. Nous n'exerçons aucun contrôle sur les tribunaux. Il existe cependant une jurisprudence constante sur ce point. Je peux vous affirmer que telle est bien l'intention du gouvernement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Nous nous entendons sur le fait que nous désirons tous la même chose. J'espère que personne ne prend au sérieux les discours prononcés à la Chambre des communes sur les

colleagues has. As I said, we all want the same thing, namely that the perpetrators be stopped, that they be brought to justice and that they be convicted. However, we do not want innocent parties to be caught in the process.

There is one interesting and unique feature about Canada's justice system: Parliament passes laws which in most instances are enforced by other jurisdictions. True, the past should foretell the future, but that is not always a given.

I understand your comment about my proposed amendment. On re-reading it, I have to say that I do appreciate your concern. Would you still have a problem with it if I added the word "knowingly" after "every person"?

Ms Angers: You would modify the offence provision?

Senator Nolin: Not to include a defence. I would add the word "knowingly" or "willingly" after the reference to "every person" in paragraph 3. Would you still have the same objections then?

Ms Angers: This brings us back to the first problem I mentioned, namely the problem of politics with a small "p." It would be somewhat disconcerting to include expressions such as "knowingly" or "willingly" to criminal offence provisions. This merely adds to something that is already implicit, owing to the fact that the offence is already included in the Criminal Code, and it would diminish the presumption of *mens rea*. Whether or not the concept of "knowingly" is introduced, it is already implicit in the offence provision because in order for an offence to be of a criminal nature, there must be intent on the part of the perpetrator. I understand very well where you are going with this.

Senator Nolin: I would agree if the Criminal Code did not contain that expression. So, let me list a few. I will begin with Bill C-15A, clause 5.(3), paragraph (4.2):

(4.2) For the purposes of subsection (4.1), a person accesses child pornography who knowingly [...]

That paragraph is easy to understand. I will quote one that supports my point. Section 202 of the Criminal Code deals with bets and bookmaking, and says:

202.(1) Everyone commits an offence who

(i) wilfully and knowingly sends, transmits, delivers or receives any message by radio, telegraph, telephone, mail or express that conveys any information [...]

Do you see the analogy I am making?

All I am trying to do is to ensure that some provincial attorney, for reasons that would certainly be non-professional, will not decide to take on some small Internet service provider in his

intentions réelles du Sénat. Aucun de mes collègues ne les prend au sérieux. Nous voulons tous la même chose: que les vrais coupables soient arrêtés, traduits devant les tribunaux et trouvés coupables. Toutefois, nous ne voulons pas que ceux qui ne le sont pas se fassent prendre dans le détour.

L'administration de la justice au Canada a ceci d'intéressant et d'unique: nous adoptons des lois et ce sont d'autres juridictions qui les appliquent dans la plupart des cas. Il est vrai que les actions passées devraient être garantes de l'avenir, mais nous ne pouvons pas le jurer.

Je comprends votre commentaire sur l'amendement que j'avais déposé. À la limite, quand je le relis, j'adhère à votre crainte. Si j'introduisais un autre amendement et que j'ajoutais le mot «sciemment» après le mot «quiconque», auriez-vous la même préoccupation?

Mme Angers: Vous l'ajouteriez à l'infraction?

Le sénateur Nolin: Je n'ajouterais pas une défense. J'ajouterais au paragraphe 3, après le mot «quiconque», le mot «sciemment» ou «volontairement et sciemment». Auriez-vous les mêmes objections si je faisais cet ajout?

Mme Angers: On revient au premier problème auquel j'ai fait allusion plus tôt: le problème de politique avec un petit «p». Si on ajoute au Code criminel des expressions telles que «sciemment» ou «volontairement» à des infractions de nature criminelle, c'est un peu troublant. Cela vient dire quelque chose qui est déjà implicite dans le fait que l'infraction se retrouve au Code criminel, sans mot qui viendrait diminuer cette présomption de *mens rea*. Que vous introduisiez ou non le mot «sciemment», cette notion se retrouve dans l'infraction de toute façon, parce que c'est une infraction de nature criminelle qui requiert en même temps un acte qui doit être fait par la personne et, en plus, une intention coupable. Je comprends très bien où vous voulez en venir.

Le sénateur Nolin: Je serais d'accord si le Code criminel ne contenait pas l'expression. Alors, on va en énumérer quelques-unes. En commençant par le projet de loi C-15A, à l'article 5.(3) alinéa (4.2):

(4.2) Pour l'application du paragraphe (4.1), accède à de la pornographie juvénile, quiconque sciemment [...]

Cet alinéa est facile à comprendre. Je vais en citer un qui rejoint mon point. L'article 202 du Code criminel traite de gageures et de bookmaking et dit:

202.(1) Commet une infraction quiconque, selon le cas:

i) volontairement et sciemment envoie, transmet, livre ou reçoit quelque message par la radio, le télégraphe, le téléphone, la poste ou les messageries, donnant quelque renseignement [...]

Voyez-vous l'analogie que je fais?

Tout ce que j'essaie de faire, c'est de m'assurer qu'il n'y aura pas un procureur provincial, qui pour des raisons certainement non professionnelles, va décider de s'en prendre non pas à AOL, à

area — not AOL, Yahoo or Sympatico — and manage to put it in a bind. I am trying to preclude any such attempts.

I understand the word “knowingly.” I know Sault Ste. Marie. But no one can say that *mens rea* is included in the Criminal Code and that we should not include it. I do not accept that.

When I hear courts telling Parliament that it has not done its work properly, I do not like it. We would not like to have anyone tell us, 10 years from now, that we have not done our work properly. The offence included company XYZ from a given place; it was up to you to do your work properly. We would not be happy to discover that we had had the chance to draft a bill in the proper form and had not done so.

Ms Angers: As you know, the Criminal Code has been in existence for some time now. I am sure you know other examples. The number of Criminal Code offences where the words “wilfully and knowingly” can be found is extremely small. As you say, they can be found in the Criminal Code. But is it necessary for our purposes to include those expressions? The problem is that if you add the word “knowingly” to the act of transmission, would you not need to add the same word to production and distribution? If you add it to that, the courts may ask themselves: how should we interpret the other offences? This means that we will be adding the expression to all pornography-related offences: “knowingly” transmits, distributes, imports or exports. According to the general principles of the Criminal Code, this is not necessary because it is implicit, but there are of course exceptions.

Senator Nolin: You are raising precisely the defence the attorney would raise to counter of a charge of having transmitted material. The council would say that section 202 requires a *mens rea*. How is it that there is none in section 163.1? Thus, it was not necessary.

Ms Angers: However, in the area of child pornography, there is a great deal of case law.

Senator Nolin: Indeed, we may be discussing this at an upcoming meeting. We would be willing to amend the Code to narrow that defence.

Ms Angers: The minister stated that he was interested in studying the matter. But as for including the word “knowingly,” it is not included in other offences in the area of child pornography. There is solid jurisprudence stipulating that these offences require a criminal intent, and thus a *mens rea*.

Thus, there is no great danger insofar as the definition of child pornography is concerned, as interpreted in offences under obscenity provisions.

There is a great deal of jurisprudence which states that these are offences that require a *mens rea*. The fact of including the word “knowingly” for one of these offences could lead the courts to wonder about the others.

Yahoo ou à Sympatico mais à un petit fournisseur de service Internet de sa localité et qui va réussir à la coincer. J'essaie de prévenir ces tentatives.

Le mot sciemment, je le comprends. Je connais Sault Ste. Marie. Mais on ne peut pas dire que la *mens rea* est incluse dans le Code criminel et que l'on ne devrait pas l'inclure. Je n'accepte pas cette idée.

Quand j'entends les tribunaux dire au Parlement qu'il n'a pas fait son travail comme il faut, je n'aime pas cela. On ne voudrait pas se faire dire dans dix ans qu'on a pas fait notre travail comme il faut. L'infraction incluait la compagnie XYZ de tel endroit. C'était à vous de bien faire votre travail. On ne serait pas heureux de découvrir qu'on avait la chance de rédiger une loi en bonne et due forme et qu'on ne l'a pas fait.

Mme Angers: Comme vous le savez, le Code criminel existe depuis un bon moment. Vous connaissez certainement d'autres exemples. Il s'agit quand même d'une infime minorité d'infractions du Code criminel où on retrouve les mots sciemment et volontairement. Comme vous dites, cela existe dans le Code criminel. Est-ce nécessaire à nos fins de faire cela? Le problème est que si vous avez le mot «sciemment» pour ce qui est de transmettre, alors n'aurez-vous pas besoin du même mot pour fin de production ou de distribution? Si vous l'ajoutez à cela, les tribunaux peuvent se poser la question: comment doit-on interpréter les autres infractions? Cela fait en sorte qu'on ajoute à toutes les infractions en matière de pornographie: «sciemment» transmet, distribue, importe ou exporte. Selon les précepte généraux du Code criminel, ce n'est pas nécessaire parce que c'est implicite, mais il y a évidemment des exceptions.

Le sénateur Nolin: Vous me donnez exactement la défense du procureur qui se verrait confronté avec cette mise en accusation d'avoir transmis. L'avocat dirait que l'article 202 requiert une *mens rea*. Comment cela se fait-il qu'à l'article 163.1, il n'y en a pas? Donc cela n'était pas nécessaire.

Mme Angers: Par contre, dans le domaine de la pornographie juvénile, il y a beaucoup de jurisprudence.

Le sénateur Nolin: D'ailleurs on va peut-être se revoir bientôt à ce sujet. On serait prêt à amender le Code pour rétrécir cette défense.

Mme Angers: Le ministre se dit intéressé à étudier cette question. Mais pour ce qui est de l'inclusion du mot «sciemment», il ne se retrouve pas dans les autres infractions en matière de pornographie juvénile. On a de la jurisprudence solide stipulant que ces infractions exigent une intention coupable, donc une *mens rea*.

Donc, le danger n'est pas très important dans le cadre de la définition de la pornographie enfantine interprétée dans les infractions sur les dispositions sur l'obscénité.

On a beaucoup de jurisprudence qui dit que ce sont des infractions requérant la *mens rea*. Le fait d'inclure le mot «sciemment» pour l'une de ces infractions pourrait faire en sorte que les tribunaux pourraient se poser des question sur les autres.

You referred to subsections 163.1 and 164.2. We did not say that the offence as such was to knowingly access child pornography. Certain questions were raised. When we say that someone “accesses child pornography inadvertently,” I am sure it has happened to you to surf the net and come upon something you had not been looking for, simply because of the way the thing works. Certain stakeholders told us that they did not want to be prosecuted because child pornography had appeared on their screen by mistake, without their knowledge or consent.

The word “accesses” could lead to confusion because it could be interpreted as meaning “accesses inadvertently.” It is a word which according to the dictionary could lend itself to that type of definition. That is why we define “accesses” as meaning “knowingly and wilfully.” The word is not included in the offence as such, it is to be found in the definition of the word “accesses,” because it could be misleading. The government’s intent was certainly not to persecute people who inadvertently wind up at a child pornography site without having tried to go there.

[English]

The Chairman: While we are doing this, we must keep in mind that the bill and the amendments are not before us. We have a motion before us.

Senator Nolin: I am not saying that I will do that here. I can do that in the Senate. I certainly want to do a good job.

Senator Joyal: I would refer to the discussion at the clause-by-clause stage of the bill.

[Translation]

Senator Nolin proposed an amendment which was a line of defence. If I remember correctly — I do not have the transcript — the interpretation that could be given to the defence raised a certain number of questions.

My colleague Senator Grafstein raised an objection. Personally, I abstained. If I remember correctly, one of us said: It would be different if the word “knowingly” were included.

I know, Madam Chair, that we are somewhat out of order because we are discussing another possible amendment. With all due respect to my colleagues and the open debate that is being held in the Senate, I want to draw the witness’ attention to the brief submitted to us by the Canadian Cable Television Association on December 6, 2001. I do not know if you have a copy of the brief. Toward the end of it, they discussed the addition of the word “knowingly.” The reason why this amendment was proposed was essentially a matter of interpretation. I will read the text slowly to allow my colleagues to remember the testimony of the Association:

... In the event that the legislation is not amended to include such an exemption, however, CCTA submits that the bill should at least be consistent in its use of the word “knowingly.” When several offences are created in the same section ...

Vous faites allusion à l’article 163.1 et 164.2. On n’a pas dit que l’infraction comme telle est de sciemment accéder à de la pornographie juvénile. Il y a eu des questions qui ont été soulevées. Lorsqu’on dit: «accédé à de la pornographie juvénile par inadvertance», cela vous est sûrement arrivé de surfer sur Internet et d’arriver sur quelque chose que n’avez pas demandé en raison du mode de fonctionnement. Des intervenants nous disaient ne pas vouloir être poursuivis parce que, par erreur, la pornographie juvénile est apparue sur l’écran sans qu’ils l’aient voulu.

Le mot «accédé» pouvait prêter à confusion parce qu’on pourrait interpréter «accédé par inadvertance». C’est un mot, qui, selon le dictionnaire, pourrait prêter à ce genre de définition. C’est pour cela qu’on a défini «accédé» comme «sciemment agit de façon volontaire». Le mot ne se retrouve pas dans l’infraction comme telle, il se retrouve dans la définition du mot «accédé», parce cela pourrait prêter à confusion. Le gouvernement n’avait certainement pas l’intention de poursuivre des gens qui, par inadvertance, se seraient retrouvés sur un site de pornographie juvénile sans le vouloir.

[Traduction]

La présidente: Il ne faut pas oublier que nous ne sommes pas en train d’examiner le projet de loi, ni les modifications. C’est une motion dont nous devons débattre.

Le sénateur Nolin: Je ne dis pas que je le ferais ici. Je peux le faire au Sénat. Je veux en fait bien faire les choses.

Le sénateur Joyal: Je pense à la discussion que nous pourrions avoir à l’étape de l’étude article par article du projet de loi.

[Français]

Le sénateur Nolin a présenté un amendement qui était un moyen de défense. Si je me souviens bien, je n’ai pas la transcription, mais l’interprétation qu’on pouvait donner au moyen de défense soulevait un certain nombre de questions.

Mon collègue, le sénateur Grafstein, a exprimé une objection. Je me suis personnellement abstenu. Si je me souviens bien, quelqu’un parmi nous avait dit: ce serait différent s’il y avait le mot «sciemment».

Et je sais, madame la présidente, que nous sommes un peu hors d’ordre parce que nous discutons d’un autre amendement possible. Avec tout le respect que je dois à mes collègues et du débat libre qu’on tient au Sénat, je veux porter à l’attention du témoin le mémoire que nous avait présenté l’Association canadienne de télévision par câble, le 6 décembre 2001. Je ne sais pas si vous avez copie du mémoire. Vers la fin du mémoire, on parlait de l’adjonction du mot «sciemment». La raison pour laquelle on nous proposait cette modification était essentiellement une question d’interprétation. Je lis le texte lentement pour que mes collègues se rappellent le témoignage de l’Association:

[...] si l’on n’amende pas le projet pour y inclure cette exemption, il faudrait, de l’avis de l’ACTC, à tout le moins s’assurer d’y employer le terme «sciemment» de façon cohérente. Quand un article établit plusieurs infractions [...]

This is the case in 133...

... one which requires express knowledge on the face of the provision and others which do not, there is a reasonable presumption that the offences that do not have an express knowledge requirement could be construed as strict liability offences. Accordingly, in the event that the Internet intermediary exemption is not adopted, CCTA submits that the provision should be clarified to include the word "knowingly" as an express element of all the offences in sections 163.1 or to exclude the word in the case of "accessing." Either way, the bill's approach should be consistent.

So, the argument submitted to us concerned the consistency of the section itself. You made a presentation on the philosophy of the Criminal Code as a whole. I agree with the definition of the *mens rea*. In this specific instance, in the Code, in section 163, there are at least two levels of offence. There are offences punishable by 10 years, and others by 5 years. The difference between the two is very marked. It is not a nuance. It is double. It is twice as serious, in the eyes of the law.

How would you respond to this argument put forward by the Association, with regard strictly to section 163?

[English]

I know we are not directly on the point of the motion that has been referred to us.

The Chairman: You are moving further afield from the motion before the committee.

Senator Joyal: I recognize that, but I would submit that this is part of the final deliberations of our committee.

[Translation]

Ms Angers: Indeed, I read the brief submitted by the Canadian Cable Television Association. I think there is some confusion with regard to the inclusion of the word "knowingly." As I explained earlier, the word knowingly is not added to the offence as such, but to the definition of what the offence means.

The offence could have been interpreted as including behaviours which Parliament did not want to target, that is to say the case of someone who inadvertently finds himself on a child pornography site without having meant to go there, but simply because of the way the site can suddenly pop onto the screen, although this is very infrequent as compared to adult pornography, which does appear more often.

I do not believe that the way in which the offences relating to child pornography have been drafted are inconsistent, quite the opposite. The intent was simply to ensure, for one of the offences, which perhaps was not very clear because of its meaning according to the dictionary, such as *Le Petit Robert*, that there would be no confusion. They wanted to make sure that in all

C'est le cas de 133 —

[...] et que son libellé stipule que l'une d'elles, pour être réputée telle, doit être commise en connaissance de cause, mais ne précise pas qu'il en va de même pour les autres, on peut raisonnablement supposer que les autres sont des infractions à responsabilité stricte. Par conséquent, s'il est décidé de ne pas établir d'exonération de responsabilité dans le cas des intermédiaires Internet, il faudrait, d'après l'ACTC, éclaircir les dispositions par l'insertion de l'adverbe «sciemment» à l'égard de toutes les infractions reconnues à l'article 163.1 ou par sa suppression à l'égard de l'«accès» à la pornographie juvénile. Quelle que soit l'option retenue, le libellé du projet de loi doit être cohérent.

Donc, l'argument qu'on nous présentait concernait la cohérence de l'article lui-même. Vous avez fait une présentation sur l'ensemble de la philosophie du Code criminel. Je suis d'accord avec la définition de la *mens rea*. Dans ce cas précis du Code, à l'article 163, il y a au moins deux niveaux d'infraction. Il y a des infractions punissables de dix ans et d'autres de cinq ans. La différence entre les deux est très sérieuse. Ce n'est pas une nuance. C'est le double. C'est deux fois plus sérieux, deux fois plus grave aux yeux de la loi.

Comment répondez-vous à cet argument de l'Association, eu égard strictement à l'article 163?

[Traduction]

Je sais que nous ne parlons pas directement de la motion qui nous a été renvoyée.

La présidente: Vous vous éloignez de la discussion sur la motion soumise au comité.

Le sénateur Joyal: Je le reconnais mais je pense que cela fait partie des délibérations de notre comité.

[Français]

Mme Angers: En effet, j'ai lu le mémoire de l'Association canadienne de télévision par câble. Je pense qu'il y a confusion en ce qui a trait à l'ajout du mot «sciemment». Comme je l'ai expliqué plus tôt, le mot sciemment n'est pas ajouté dans l'infraction comme telle, mais bien dans la définition de ce que l'infraction signifie.

L'infraction aurait pu être interprétée comme touchant des conduites que le Parlement ne voulait pas toucher, c'est-à-dire quelqu'un qui, par inadvertance, se retrouve sur un site de pornographie juvénile sans l'avoir cherché, mais simplement à cause de la façon dont ces sites peuvent apparaître sur l'écran, bien que ce soit très peu commun, comparé à la pornographie adulte qui peut apparaître plus souvent.

Je ne pense pas qu'il y ait de l'incompatibilité entre la façon dont les infractions relatives à la pornographie juvénile ont été rédigées, bien au contraire. On a simplement voulu s'assurer, pour une des infractions, qui n'était peut-être pas très claire à cause de sa signification en vertu du dictionnaire, comme *Le Petit Robert*, qui pouvait prêter à confusion. On voulait s'assurer que, dans

cases, people could only be prosecuted for knowingly or wilfully having wanted to access child pornography or for having attempted to have such pornography transmitted to them.

Those are the offences as such. I do not believe the government has been inconsistent in its approach to these offences. It is a good thing that the definition of one of these offences states that the intent of the legislation is not to punish someone who inadvertently happens upon such a site and attempts to turn off his computer. That is the distinction.

That is why the proposal submitted by the Canadian Cable Television Association is perhaps not entirely appropriate to the framework set out in section 163.1.

[English]

Senator Andreychuk: I am still somewhat perplexed that we want to get at child pornographers. We want the action in the courts and the education system to allow people to understand the horrific consequences of such pornography. If there is doubt here, it seems to me that we will end up much as the B.C. *Sharp* case concluded. People will have the idea that anyone who is anywhere near child pornography, or utilizes child pornography, should be trapped in the net.

While I think the judge was well within his rights to make the decision that he made, that was not the public expectation. From what I read in the House of Commons Hansard and the apparent level of emotions involved, it was obvious that they did not have a clear, rational approach to the issue as you have. They became very emotional, just from the use of the words "child pornography." When I was speaking to this in the Senate, I also felt very emotional. I questioned what was meant by "a transmitter" and so on. That was the reaction of those in the house who had not studied it fully.

If an Internet service provider finds himself or herself charged in any jurisdiction, how will that person get out of the situation if there is that kind of emotionism surrounding the case, as we saw in B.C.? That is why clarification, as you quite rightly pointed out, was necessary for those who might accidentally find it on their screens. What about all the smaller Internet providers that might face this situation? I do not think it is fair to fall back on the fact that we have had the laws since 1993 and nothing has happened.

We know how you can ride the waves of awareness and understanding and the horrific consequence of one act that can skew public opinion. Why would you not want to protect the industry so that the action is against the real child pornographers and not deflected into another area? I am asking a public policy question.

tous les cas, on pourrait simplement poursuivre les gens qui ont sciemment ou volontairement voulu regarder de la pornographie infantine ou faire en sorte que cette pornographie leur soit transmise.

Ce sont les infractions comme telles. Je ne crois pas que le gouvernement a fait preuve d'inconstance dans la façon dont il a abordé les infractions. Il est bien qu'une de ces infractions ait été définie en disant: on ne veut pas pénaliser quelqu'un qui se retrouverait sur un tel site par hasard et qui essaierait de fermer son ordinateur. C'est la distinction.

C'est pour cela que la proposition de l'Association canadienne de la télévision par câble n'est peut-être pas tout à fait adaptée au cadre adopté à l'article 163.1.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je ne vois pas toujours très bien pourquoi nous voulons réprimer de cette façon la pornographie juvénile. Nous voulons que les tribunaux et notre système éducatif montrent à la population quelles sont les conséquences horribles de ce genre de pornographie. En cas de doute, je crois que nous nous retrouverons dans une situation comparable à celle qu'a créée l'arrêt *Sharp* en Colombie-Britannique. Les gens vont penser que toute personne qui a le moindre contact avec la pornographie juvénile, ou qui utilise la pornographie juvénile, devrait être visée par ces dispositions.

Je pense que le juge pouvait fort bien rendre la décision qu'il a rendue mais ce n'était pas celle que souhaitait la population. D'après ce que je lis dans le harsard de la Chambre des communes et compte tenu du caractère très émotif de ces situations, il m'a paru évident que cette situation n'a pas été examinée de façon claire et objective. Les gens sont devenus très émotifs, pour la seule raison qu'on utilisait l'expression «pornographie juvénile». Lorsque j'ai parlé de cette question devant le Sénat, j'ai également réagi vivement. Je voulais savoir ce que l'on voulait dire par «transmetteur», par exemple. C'était la réaction qu'on eut les députés qui n'avaient pas étudié ces dispositions en détail.

Si un fournisseur d'accès Internet est inculpé, quelle que soit la province ou le territoire, comment pourra-t-il s'en sortir si cette affaire suscite le genre de réaction très vive de la part de la population, comme cela s'est produit en Colombie-Britannique? C'est pourquoi il était nécessaire d'apporter une précision, comme vous l'avez fait remarquer très justement, pour les personnes qui pourraient voir apparaître ce genre de chose sur leur écran sans l'avoir voulu. Qu'arriverait-il à tous ces petits fournisseurs qui pourraient se trouver dans ce genre de situation? Je ne pense pas que l'on puisse se contenter de dire que ces lois existent depuis 1993 et que rien n'est jamais arrivé.

Nous savons ce qui peut se produire et les terribles conséquences que peut avoir un acte qui émeut autant l'opinion publique. Pourquoi ne pas vouloir protéger l'industrie pour que cette mesure vise uniquement les véritables distributeurs de pornographie juvénile et ne soit pas applicable à d'autres domaines? Je pose une question d'intérêt public.

Ms Angers: You are asking why we do not want to protect the industry. The intention of the government is to protect the industry; to not impose on them obligations that they do not have; and to not prosecute them in cases where they do not have a guilty mind. Most ISPs are law abiding citizens, but it is relatively easy to become an ISP. There will be ISPs with guilty minds, and the government does not want to protect them. It is possible for anyone to become an ISP. The concern is obviously in relation to small ISPs. The government will not go after them if they do not know the content of their servers. I gave the example of pedophiles becoming ISPs, and that is a real concern. That could be envisaged by some of them to reduce their responsibility if such emotion is brought forward.

The general precepts of criminal legislation imply, if it is a criminal offence, you must know that you are committing a criminal act in order to be found guilty. We have that guarantee for offences in the Criminal Code. For instance, if the crime is murder, the person knows that it is a criminal offence and must want to commit the murder. Child pornography is not different in that respect. The prosecutors will go after the guilty minds, as opposed to going after the persons who have no intent to commit an offence.

Once again, to reinforce this, as the minister said when she appeared before you, the government's intent is certainly not to go after the Internet service providers who only provide the means and the facilities, it is to go after those who know that their service is being used for that purpose. We agree that we should certainly go after them.

The government believes that the wording presently does capture your concern. Additional wording to that effect could have a negative impact on the interpretation of other provisions of the Criminal Code.

[Translation]

Senator Nolin: Let us suppose we have the amendment before us and that it proposes the addition of the word "knowingly."

[English]

Just so everyone understands, the idea is to add the word "knowingly" after the word "anyone."

[Translation]

You referred to the interpretation the courts give to this group of offences in section 163.1, which does go back nine years. That is indeed an argument in favour of making the text of our offences more precise. The Supreme Court, which in the *Sharp* case had decided on a broad interpretation of two defences, had later on added two new defences which had not been provided for in the Code. They decided to act, as is their right and certainly their duty. The interpretation the Code gives to section 163.1 must certainly be considered if we want to draft an amendment to the Code that will wear well.

Mme Angers: Vous demandez pourquoi nous ne voulons pas protéger cette industrie. Le gouvernement souhaite protéger l'industrie, il ne veut pas lui imposer des obligations qu'elle n'a pas à assumer, ni à poursuivre les fournisseurs qui n'ont pas une intention coupable. La plupart des FAI sont des citoyens respectueux des lois mais il est assez facile de devenir un FAI. Il y aura donc des FAI qui ont une intention coupable et le gouvernement ne veut pas qu'ils soient protégés. N'importe qui peut devenir un FAI. Le problème vient évidemment des petits FAI. Le gouvernement ne les poursuivra pas s'ils ne savent pas ce qu'il y a dans leurs serveurs. J'ai cité l'exemple des pédophiles qui se transformaient en FAI, et c'est un problème réel. Certains pourraient souhaiter ainsi réduire leur responsabilité lorsque ce genre de situation soulève autant de réactions.

Selon les principes du droit pénal, l'auteur d'un acte doit savoir qu'il commettrait un acte criminel pour qu'il puisse être déclaré coupable. Ce principe s'applique aux infractions du Code criminel. Par exemple dans le cas d'un meurtre, l'auteur de cet acte sait qu'il s'agit d'une infraction pénale et il faut qu'il ait voulu commettre le meurtre. Les mêmes principes s'appliquent à la pornographie juvénile. Les procureurs de la Couronne vont tenter des poursuites contre les personnes qui ont une intention criminelle, et non pas contre celles qui n'avaient aucune intention de commettre une infraction.

Là encore, comme la ministre l'a dit lorsqu'elle a comparu devant vous, le gouvernement n'a certainement pas l'intention de poursuivre les fournisseurs d'accès Internet qui fournissent uniquement certains moyens et certaines installations mais il entend agir à l'égard de ceux qui savent que l'on utilise leurs services dans ce but. Nous reconnaissons qu'il faut effectivement poursuivre ces personnes.

Le gouvernement estime que la formulation actuelle répond à votre préoccupation. En ajoutant d'autres termes ayant ce sens, on risque de compromettre l'interprétation d'autres dispositions du Code criminel.

[Français]

Le sénateur Nolin: Présumons que nous avons l'amendement et qu'il suggère d'inclure le mot «sciemment».

[Traduction]

Pour que tout le monde comprenne, l'idée est d'ajouter le mot «sciemment» après le mot «quiconque».

[Français]

Vous avez parlé de l'interprétation que les tribunaux donnaient à ce groupe d'infractions prévues à l'article 163,1, lequel date quand même de neuf ans. Cela milite justement en faveur d'une précision dans la facture de nos infractions. La Cour suprême qui, dans l'affaire *Sharp*, avait décidé d'avoir une interprétation large de deux défenses avait, par la suite, ajouté deux nouvelles défenses qui n'avaient pas été prévues au Code. Ils en ont au bistouri, comme c'est leur droit de le faire et certainement leur devoir. L'interprétation des tribunaux sur l'article 163,1 doit donc être considéré si on veut rédiger un amendement au Code qui tient bien la route.

After that preamble, you still believe that the word “knowingly” would not be necessary, even if a lawyer wanted to use another section, such as section 202, for instance, which establishes a parallel between the actions. It deals with transmission by telephone and telegraph. The parallel is obvious between transmitting information by Internet and transmitting information by telephone or telegraph. Indeed, I am surprised that the Internet was not added as a means of transmission in that section.

If I were a Crown prosecutor, I would use the argument that a lesser degree of proof is needed under section 163.1 (paragraph three) than under section 202. And the Court of Appeal of the Province of Quebec would concur.

Ms Angers: The problem is that the vast majority of offences in the Criminal Code require criminal intent. We do find the words “knowingly” or “wilfully” in certain provisions of the Criminal Code, but that is really the exception rather than the rule. One cannot know the entire Criminal Code. To each his or her area of expertise.

However with regard to paragraph 202.1(b), for instance, the cases specifying that the action must be performed in a wilful manner, such as the present case, could lead one to think that since it was deemed necessary to specify it in these instances, it should be specified in cases of child pornography. The problem, however, is the impact that such a change would have on the other provisions.

You were alluding to the fact that child pornography had been in the Criminal Code since 1993. Provisions concerning obscenity, however, were included in it from the very beginning. They have always been interpreted in the same way, and required a criminal intent. If you add the word “knowingly” for a single one of these offences, from the political point of view, this could cause interpretation problems wherer the other are concerned. People would then believe that you meant to say that the other offences need not be performed knowingly, whereas there is a common law presumption to that effect. Everyone agrees on what needs to be done. It is the way in which it should be done that is controversial. How to conciliate these issues with the actual text of the Criminal Code, which has remained the same since 1867?

The *Sharp* affair caused a great deal of controversy by allowing two exceptions for certain types of behaviours. The Supreme Court thus opened the door to numerous debates. We recently saw one consequence of this in Judge Shaw’s decision in the new *Sharp* affair. Be that as it may, the Supreme Court never questioned the fact that these offences, possession offences in this instance, required a guilty intent on the part of Mr. Sharp. The problem was not so much at the level of the offence, which did require a wrongful intent, but rather at the level of the definition as such, which according to the court was too broad and covered behaviours that should not have been covered, including that of two young people of seventeen who could not take photographs of their sexual relations.

Après ce préambule, vous pensez quand même que le mot «sciemment» ne serait pas nécessaire même si un avocat voulait utiliser un autre article, comme l’article 202, par exemple, qui fait le parallèle entre les actions. Il s’agit de transmission par téléphone et par télégraphe. Le parallèle est évident entre transmettre de l’information par Internet et transmettre de l’information par téléphone ou télégraphe. D’ailleurs, je suis étonné qu’on n’ait pas ajouté, dans cet article, l’Internet comme moyen de transmission.

Si j’étais avocat de la Couronne, j’utiliserais comme argument que le degré de preuve qui m’est imposé est moindre dans l’article 163,1 (paragraphe trois) que dans l’article 202. Et la Cour d’appel de la province de Québec m’approuverait.

Mme Angers: Le problème est que la grande majorité des infractions dans le Code criminel requièrent une intention coupable. Nous retrouvons les mots «sciemment» ou des «volontairement» dans certaines dispositions du Code criminel, mais c’est vraiment l’exception plutôt que la règle. On ne peut pas connaître le Code criminel en entier. À chacun son expertise selon son domaine.

Cependant, pour ce qui est de l’alinéa 202,1(b), par exemple, les cas où on précise que l’action doit être faite de façon volontaire, comme dans le cas présent, peuvent faire en sorte que vous pensiez que, puisqu’on a cru bon de le préciser à ces endroits, qu’on devrait le préciser dans les cas de pornographie juvénile. Le problème, par contre, c’est l’impact qu’une telle inclusion aurait sur les autres dispositions.

On faisait allusion au fait que la pornographie juvénile s’était retrouvée dans le Code criminel en 1993. Pourtant, les dispositions sur l’obscénité y sont incluses depuis le début. Elles ont toujours été interprétées de la même façon et exigeaient donc une intention coupable. Si vous rajoutez «sciemment» pour une seule des infractions, du point de vue politique, cela pourrait poser des problèmes d’interprétation pour les autres infractions. Les gens croiraient alors que vous voulez dire que les autres infractions ne devraient pas être faites de façon volontaire alors qu’il existe une présomption de common law à cet effet. Tout le monde s’entend sur ce qu’il faut faire. C’est la façon de le faire qui cause des problèmes. Comment se réconcilier avec la facture actuelle du Code criminel, laquelle est demeurée la même depuis 1867?

L’affaire *Sharp* a fait couler beaucoup d’encre en permettant deux exceptions pour certains types de comportements particuliers. La Cour suprême a ainsi ouvert la porte à de nombreux débats. On a vu récemment ce que cela a donné dans la décision du juge Shaw dans la nouvelle affaire *Sharp*. Toutefois, la Cour suprême n’a jamais mis en doute le fait que ces infractions, de possession en l’occurrence, exigeaient une intention coupable de la part de M. Sharp. Le problème ne se situait pas tant au niveau de l’infraction, qui exigeait qu’il y ait une intention coupable, mais beaucoup plus au niveau de la définition comme telle qui, selon la cour, était trop large et couvrait des comportements qui n’auraient pas dû l’être, dont ceux des deux jeunes de 17 ans qui ne pouvaient pas prendre des photographies de leurs relations sexuelles.

The Supreme Court never stated that the offence, in the absence of the words "knowingly" or "wilfully," included child pornography. It never said that because these words were not included in the offence, it should be interpreted as a liability offence.

Senator Nolin: The Supreme Court never questioned the offence. It raised certain questions having to do with the offence and Mr. Sharp's fundamental rights. The Court did not have to rule on Mr. Sharp's wrongly intent, it had to rule on the conflict between the offence and his fundamental rights.

Ms Angers: I agree with you. It is simply the way in which it responded. All of the constituent elements were reviewed: possession, defence, the text of the definition, etc. It gave a general overview of all the different elements that must be proven when there is a possession offence.

Senator Nolin: It developed the test of the defence very well.

Ms Angers: Quite so.

Senator Nolin: We know exactly what the provision means and we must act accordingly. That is what Judge Shaw did in British Columbia.

[English]

The Chairman: I have also allowed a wide range of expressions all around the motion.

Senator Beaudoin: I agree that this is a question of interpretation, and that the Supreme Court has, so far, liberally interpreted that provision. Two days ago, the Chief Justice of Canada, Madam Justice McLachlin, said that we are more liberal in that area than the United States.

****You say that that is good enough because, when there is no intention, no *mens rea*, the Supreme Court will certainly say so. There is no risk that that person will be found guilty.**

In our system, we have the presumption of innocence. We must establish clearly that the person is guilty beyond a reasonable doubt. Those are the fundamental principles of the criminal law.

On balance, it is the opinion of those on this side that we should have an amendment because that would be a positive step. You respond by saying, although that is true, even if we do not have that amendment, we should not be concerned because the Supreme Court will cure the evil. The Supreme Court will not make a finding of guilt.

We are the legislators, and we must do the best we can. If I had the choice between including the word "knowingly" or not, I would include the word "knowingly." That is my argument, but it is a question of interpretation. I am simply sharing my opinion.

The Chairman: Thank you for your opinion, Senator Beaudoin.

La Cour suprême n'a jamais dit que l'infraction, parce qu'on n'avait pas le mot «sciemment» ou «volontairement», incluait de la pornographie infantile. Elle n'a jamais dit que parce que ces mots n'étaient pas inclus dans l'infraction qu'on devait interpréter l'infraction comme une infraction de responsabilité.

Le sénateur Nolin: La Cour suprême n'a jamais remis en cause l'infraction. Elle s'est interrogée sur l'infraction en rapport avec les droits fondamentaux de M. Sharp. La Cour n'avait pas à se prononcer sur l'intention coupable de M. Sharp, elle devait se prononcer sur le conflit entre l'infraction et les droits fondamentaux.

Mme Angers: Je suis d'accord avec vous. C'est simplement la façon dont elle a répondu. Toutes les composantes ont été revues: la possession, la défense, la rédaction de la définition, et cetera. Elle a donné un aperçu global de tous les différents éléments qui doivent être prouvés lorsqu'il y a une infraction de possession.

Le sénateur Nolin: Elle a bien élaboré le test de la défense.

Mme Angers: Tout à fait.

Le sénateur Nolin: On sait exactement ce que cela veut dire et on doit agir en conséquence. C'est ce que le juge Shaw a fait en Colombie-Britannique.

[Traduction]

La présidente: J'ai également permis qu'on exprime toutes sortes d'opinions au sujet de la motion.

Le sénateur Beaudoin: Je reconnais qu'il s'agit là d'une question d'interprétation et que jusqu'ici, la Cour suprême a donné une interprétation libérale de cette disposition. Il y a deux jours, la juge en chef du Canada, Mme McLachlin, a déclaré que nous sommes plus libéraux sur ce point que les États-Unis.

Vous dites que cela suffit puisqu'en l'absence d'intention, d'élément moral, la Cour suprême décidera en conséquence. Il est impossible qu'une telle personne soit déclarée coupable.

Dans notre système, il y a la présomption d'innocence. Il faut établir que l'accusé est coupable au-delà de tout doute raisonnable. Ce sont là les principes fondamentaux du droit pénal.

Dans l'ensemble, les personnes qui sont assises de ce côté-ci estiment que l'on devrait adopter cette modification parce qu'elle constitue une amélioration. Vous répondez en disant, et vous avez raison sur ce point, que, même en l'absence de toute modification, nous ne devrions pas nous inquiéter parce que la Cour suprême règlera le problème. La Cour suprême ne condamnera pas l'accusé.

Nous sommes les législateurs et nous devons trouver la meilleure formulation possible. Si j'avais à choisir entre ajouter le mot «sciemment» et ne pas le faire, j'ajouterais le mot «sciemment». Voilà mon argument mais c'est une question d'interprétation. Je vous communique simplement mon opinion.

La présidente: Merci de nous avoir exposé votre opinion, monsieur le sénateur Beaudoin.

Senator Fraser: This has been a fascinating discussion. As honourable senators are aware, I was not here for most of the study of this bill. Thus, I had no previously adopted position to defend. However, I have followed the discussions with interest and I have reviewed some of the material in preparation for this examination of Bill C-15A. It has been most instructive.

The discussion of whether the word “knowingly” should be inserted in clause 3, is very interesting. On balance, I believe that Ms Angers has swayed me. However, that is not the issue we are in a position to address. We are in a position to address the fact that the House of Commons has rejected an amendment that the Senate proposed. I think the House of Commons did the right thing. The amendment they rejected would have opened the door wide to people who knew what their customers were doing.

Therefore, I move:

That the committee recommend that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other acts.

The Chairman: Is there further discussion on the motion, honourable senators? Hearing no response —

Senator Beaudoin: Excuse me. We were saying that we were out of order since the beginning. What are we voting on?

The Chairman: We are voting on the motion that the Senate has referred to us, that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other acts. That is all that we have before us.

Senator Andreychuk: This is the first time that I have been involved in a motion being referred to a committee. Seeing the landscape of the committee, I recognize that we will not insist on the amendment. If that were to be the case, would we be contemplating comments to our report?

My concern is that the minister said that they do not want to go after Internet providers if they solely provide the equipment and nothing else.

Senator Fraser: They do not know.

Senator Andreychuk: Do you want to use the word “knowingly”?

Senator Nolin: I hope that is what they want to do.

Senator Andreychuk: What is important is that there is a lot of confusion out there now. I am sure if a poll were taken that said, “Do you want to get at Internet providers?” the response would be that people do not want child pornography of any kind. Either we support that position or we support what I thought was the government’s position. The government’s position is: “We do not want to entrap Internet service providers who solely provide the hardware. If, however, they are in any way involved in child pornography by knowing what is on their system, by setting up a

Le sénateur Fraser: C’est une discussion fascinante. Comme les honorables sénateurs le savent, j’ai très peu participé à l’étude de ce projet de loi. Je n’ai donc aucune position antérieure à défendre. J’ai toutefois suivi les discussions avec beaucoup d’intérêt et examiné un certain nombre de documents pour me préparer à l’étude du projet de loi C-15A. J’ai trouvé cela très instructif.

La question de savoir s’il convient d’ajouter le mot «sciemment» à l’article 3 a suscité une discussion très intéressante. Dans l’ensemble, je dirais que Mme Angers m’a convaincue. Cependant, ce n’est pas la question que nous pouvons régler en ce moment. Nous devons discuter du fait que la Chambre des communes a rejeté la modification proposée par le Sénat. Je pense que la Chambre des communes a eu raison. La modification qui a été rejetée aurait protégé les personnes qui savent fort bien ce que font leurs clients.

Je présente donc la motion suivante:

Que le comité recommande que le Sénat n’insiste pas pour que soit adoptée la modification numéro 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d’autres lois.

La présidente: Y a-t-il d’autres interventions sur la motion, honorables sénateurs? Étant donné qu’il n’y a pas de réponse —

Le sénateur Beaudoin: Excusez-moi. Nous disions que nous avions agi de façon irrégulière depuis le début. Sur quoi votons-nous?

La présidente: Nous votons sur la motion que nous a transmise le Sénat, à savoir que le Sénat n’insiste pas pour que soit adoptée sa modification numéro 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d’autres lois. C’est tout ce qui nous a été soumis.

Le sénateur Andreychuk: C’est la première fois que je participe à l’étude d’une motion qui a été renvoyée à un comité. Lorsque je vois la couleur du comité, je sais que nous n’allons pas insister pour que cette modification soit adoptée. Si cela devait être néanmoins le cas, faudrait-il préparer des observations pour compléter notre rapport?

Je trouve inquiétant que le ministre ait déclaré qu’il ne souhaitait pas poursuivre les fournisseurs d’accès Internet lorsque ces derniers fournissent uniquement de l’équipement.

Le sénateur Fraser: Ils ne savent pas.

Le sénateur Andreychuk: Vous voulez que l’on utilise le mot «sciemment»?

Le sénateur Nolin: J’espère que c’est ce qu’ils veulent faire.

Le sénateur Andreychuk: L’aspect important est qu’il existe une grande confusion dans la population à l’heure actuelle. Je suis sûre que si l’on faisait un sondage en posant la question suivante «Voulez-vous que l’on poursuive les fournisseurs d’accès Internet?» Les gens répondraient qu’ils veulent interdire complètement la pornographie juvénile. Nous pouvons soit appuyer cette position ou appuyer ce qui me paraissait être la position du gouvernement. Voici la position du gouvernement: «Nous ne voulons pas sanctionner les fournisseurs d’accès

system, et cetera, and it falls into the category of now being a perpetrator of child pornography, that of course is a different situation.”

There must be a clear signal given from this committee that it is what the government said that we are supporting when they said they were not going after Internet providers, if they are solely and exclusively providers only, without knowledge. We should suggest that, somehow or other, the government provide some information to courts and prosecutors across Canada. I do not think that will come about. Hearing that there have been no cases since 1993 does not bring me comfort.

We should do something to encourage the government, through its federal-provincial-territorial working group, to make it clear what the government's intent was by this legislation in order that it not entrap honest Internet service providers.

The Chairman: I have been advised that there is precedent for a motion such as this. If we decide to go that route, it would reinforce the government's position, and I see no problem with that. If we vote in favour of this motion, surely the committee will allow the steering committee to comment in the report, that we are essentially reinforcing what has been told to us by the government on this issue.

At this point, if honourable senators are agreed, I will call the vote on the following motion:

That the committee recommend that the Senate do not insist on its amendment numbered 1(a) to Bill C-15A, to amend the Criminal Code and to amend other acts.

All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We are agreed. There are abstentions. I cannot report abstentions, but we will report with very short and simple observations.

With the permission of honourable senators, I will report Bill C-15A tomorrow afternoon.

Senator Beaudoin: When you say an abstention is not recorded, what does that mean?

The Chairman: I mean that it is recorded in our minutes. However, I do not report to the Senate that there were abstentions.

This part of the committee meeting is concluded. I shall report to the Senate tomorrow afternoon on this motion, with observations.

Internet qui fournissent uniquement du matériel. Par contre, si ces personnes sont mêlées d'une façon ou d'une autre à la pornographie juvénile parce qu'elles savent ce qui passe dans leur système, parce qu'elles ont monté un système, elles tombent dans la catégorie d'auteur d'actes reliés à la pornographie juvénile, et c'est une situation tout à fait différente».

Il faut que le comité indique clairement que c'est bien cela que le gouvernement a déclaré, et que nous l'appuyons, à savoir que les fournisseurs d'accès Internet ne seront pas poursuivis, s'ils agissent uniquement à ce titre, sans avoir connaissance de quoi que ce soit d'autre. Nous proposons que le gouvernement prennent des mesures pour informer les tribunaux et les poursuivants de son intention. Je ne pense pas que cela se fera. Je ne suis pas vraiment rassurée lorsque je me dis qu'aucune poursuite n'a été intentée depuis 1993.

Nous devrions faire quelque chose pour inciter le gouvernement à indiquer clairement, par le truchement du groupe de travail fédéral, provincial, territorial, la nature exacte de son intention, à savoir que ce projet de loi n'a pas pour but d'incriminer les fournisseurs d'accès Internet qui respectent les lois.

La présidente: On m'informe qu'il existe des précédents pour ce genre de motion. Si nous décidons de retenir cette formule, cela renforcerait la position du gouvernement, et je ne pense pas que cela pose de problème. Si nous votons en faveur de cette motion, je suis certaine que le comité autorisera le comité de direction à formuler des commentaires dans le rapport, en disant que nous tenons principalement à rappeler clairement la position que le gouvernement a adoptée à l'égard de ce projet de loi.

Si les honorables sénateurs y consentent, je demanderais que l'on vote sur la motion suivante:

Que le comité recommande que le Sénat n'insiste pas pour que soit adoptée la modification numéro 1a) au projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

Ceux qui sont pour?

Des voix: Adoptée.

La présidente: La motion est adoptée. Il y a des abstentions. Je ne peux pas faire rapport sur les abstentions mais nous préparerons un rapport contenant de brèves observations.

Avec la permission des honorables sénateurs, je ferais rapport demain après-midi sur le projet de loi C-15A.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous dites que les abstentions ne sont pas enregistrées, qu'entendez-vous au juste?

La présidente: Je veux dire que cela figure dans notre procès-verbal. Cependant, je ne mentionnerai pas dans le rapport au Sénat qu'il y a eu des abstentions.

Voilà qui termine cette partie de la séance de notre comité. Je ferai rapport au Sénat demain après-midi sur cette motion, avec des observations.

We shall proceed to the second part of our meeting on Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language.

We have before us, from the Department of Justice, Mr. Newman, Mr. Tremblay and Mr. Keyes.

Please proceed.

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Honourable senators, before we begin, I should like to state once again the respective roles of the witnesses before you this evening. As honourable senators are aware, I am responsible for this bill within the department and have had carriage of this file since 1998.

Mr. Newman has been involved in a great deal of language rights litigation over the past twenty years or so, including both Manitoba language rights cases directly relevant to the issues today, and the *Brunet* and *Sinclair* cases in the Supreme Court on language rights. Mr. Newman was also the project director for the 1988 Official Languages Act.

Mr. Keyes is an expert in legislative policy and has written extensively on the very topic underlying this bill, delegated executive legislation. We hope Mr. Keyes will be able to respond to concerns of the committee on issues regarding the Statutory Instruments Act and regulations in general.

With those comments, we are ready to answer your questions.

Senator Fraser: In previous proceedings, the principal argument advanced for addressing this difficulty the way Bill S-41 proposes, that is, to re-enact legislative instruments if they are drawn to the attention of the Governor in Council, was that it would be too huge a task to do a systematic search and find all the instruments that failed on linguistic grounds. However, we heard testimony last week to the effect that this would not be that burdensome a task, given that these are all official acts. There are records of them. They can be found if a systematic search is done, without too much difficulty and without imposing hugely burdensome costs on the people of Canada.

The suggestion was made that we should redo them all properly as Manitoba was obliged to do. Why should we not do that? How heavy would this burden be?

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: In 1992 I had to look at some of these instruments in respect of a case that was before the Quebec Superior Court where an Order in Council dating from 1921 was at issue. The Order in Council had never been published because it was not required to be published. It simply authorized the making of a proclamation. The proclamation was printed and published in both official languages in the *Canada Gazette*.

Nous allons aborder maintenant la deuxième partie de notre séance, qui porte sur le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle.

Nous allons entendre MM. Newman, Tremblay et Keyes du ministère de la Justice.

Vous avez la parole.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, avant de commencer, j'aimerais vous préciser le rôle des témoins que vous allez entendre ce soir. Comme les honorables sénateurs le savent, j'ai été chargé de piloter ce projet de loi au sein du ministère et je m'occupe de ce dossier depuis 1998.

M. Newman a beaucoup travaillé ces 20 dernières années dans le domaine du contentieux des droits linguistiques, notamment dans les deux affaires du Manitoba concernant les droits linguistiques qui touchent directement les questions qui nous occupent aujourd'hui et dans les affaires de droits linguistiques *Brunet* et *Sinclair* qui ont été portées devant la Cour suprême. M. Newman était également le directeur de projet pour la Loi de 1988 sur les langues officielles.

M. Keyes est un spécialiste en politique législative et a beaucoup écrit sur le sujet sous-jacent à ce projet de loi, la législation déléguée de nature exécutive. Nous espérons que M. Keyes sera en mesure de répondre aux préoccupations du comité sur les questions qui touchent la Loi sur les textes réglementaires et les règlements en général.

Cela dit, nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Fraser: Le principal argument qui a été avancé pour résoudre cette difficulté comme le propose le projet de loi S-41, c'est-à-dire en rééditant les textes législatifs qui ont été portés à l'attention du gouverneur en conseil, était qu'une recherche systématique de tous les textes comportant des lacunes sur le plan linguistique serait une tâche beaucoup trop difficile. Nous avons toutefois entendu la semaine dernière des témoins qui nous ont déclaré que cette tâche ne serait pas aussi lourde qu'on l'affirme, étant donné que ces textes sont tous officiels. Ils se trouvent dans les archives. Il est possible de les trouver en procédant de façon systématique, sans que cela soit trop compliqué, ni que cela coûte trop cher aux Canadiens.

On a proposé de refaire tous ces textes correctement, comme le Manitoba a été obligé de le faire. Pourquoi ne pas procéder ainsi? Serait-ce vraiment une tâche très lourde?

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice: En 1992, j'ai été amené à examiner certains textes dans le cadre d'une affaire qui avait été soumise à la Cour supérieure du Québec et qui portait sur un décret datant de 1921. Ce décret n'avait jamais été publié parce qu'il n'était pas obligatoire qu'il le soit. Ce texte avait pour seul effet d'autoriser une proclamation. La proclamation avait été imprimée et publiée dans les deux langues officielles dans la *Gazette du Canada*.

I wanted to ascertain the existence of the impugned Order in Council. I went first to the offices of the Privy Council. Much older documents are no longer located on the premises. I had to consult the National Archivist and, indeed, go to the National Archives. It took quite some work to, first of all, locate the document I thought I was looking for. As I said, since it was an Order in Council, I believed it would have been recorded. Whether the registration processes were as they are today is another story. It was quite difficult for me to determine whether a second language version had been made at the time. I had to conclude that that probably was not the case.

On top of that, the Order in Council that I was looking at was, in my view, administrative in character and not legislative. I had to make a judgment call in that regard. It simply authorized the making of a proclamation, which meant it was an executive instrument on its face. However, there is controversy in the cases as to whether certain proclamations should not be considered to be of a legislative character nonetheless, despite the fact that they do not themselves contain a rule of law nor do they simply apply laws. In this case, it was a proclamation bringing into force the provision of an act.

In my consultations at the time, I was given to understand, because I wanted to get a better picture of what was out there, that it would not be easy. It would not necessarily be efficient, because, as this committee knows, the government has relied upon the 1978 consolidation of regulations where all regulations that were supposed to be in force were, in a sense, re-enacted in both official languages in 1978. We were looking at instruments that, for one reason or another, were not considered necessary to be published at the time. I would suggest we would be sort of looking for needles in a haystack.

In other words, our sense is that there are probably not many instruments out there that might cause a problem in the nature of the one I mentioned from 1921. Nobody has raised examples. The parliamentary committee on the scrutiny of regulations has been assiduous in pointing out the existence of five regulations that they have managed to find that were actually printed and published in the *Canada Gazette* but perhaps not provided in both official languages. They have never pointed out any regulation or any instrument of a legislative character that has not been published.

The point is that we would have to look at all these instruments. You cannot just send a few summer students to do the job, as someone, I understand, suggested. You must make a legal judgment on each one, and then you must look at them in the context of the legislation itself, and conclude, perhaps, that a certain instrument is not in the nature of legal character, in and of itself, but perhaps the net effect of the instrument, taken with the law in question, could be considered that way.

That was the case in a series of instruments in the *Sinclair* case, where there were letters patent, a notice to the public and other documents that the legislation contemplated, and these instruments were published in the *Quebec Official Gazette*, but

Je voulais établir l'existence du décret contesté. Je me suis d'abord rendu dans les bureaux du Conseil privé. Les documents anciens ne se trouvent plus dans ces locaux. J'ai dû consulter l'archiviste national et en fait, me rendre aux Archives nationales. Il a fallu déployer pas mal d'efforts pour, premièrement, localiser le document que je pensais chercher. Comme je l'ai dit, puisque c'était un décret, je pensais qu'il aurait été enregistré. Je n'ai jamais su si le mécanisme d'enregistrement utilisé à cette époque était le même que celui d'aujourd'hui. J'ai eu beaucoup de mal à déterminer si on avait préparé à l'époque une version de ce texte dans l'autre langue. J'ai dû conclure que cela n'avait sans doute pas été fait.

Autre aspect, le décret que je cherchais était, d'après moi, davantage de nature administrative que législative. J'ai dû poser un jugement à ce sujet. Ce décret avait uniquement pour effet d'autoriser une proclamation, ce qui veut dire qu'il semblait être un texte de nature exécutive. Cependant, la jurisprudence sur la question de savoir si certaines proclamations ont un caractère législatif même si elles ne contiennent elles-mêmes aucune règle de droit ou n'ont pas pour effet d'appliquer des règles de droit, est incertaine. Dans cette affaire, il s'agissait d'une proclamation qui donnait effet aux dispositions d'une loi.

Au cours des consultations auxquelles j'ai procédé à l'époque, on m'a laissé entendre qu'il ne serait pas facile de savoir avec précision ce qui existe. Une recherche risque de ne pas être fiable parce que, comme le savent les membres du comité, le gouvernement s'est fondé sur la codification des règlements de 1978 qui a eu pour effet de réédicter dans les deux langues officielles tous les règlements qui devaient être en vigueur en 1978. Nous examinions des textes qu'on n'avait pas jugés nécessaires, pour une raison ou une autre, de publier à l'époque. Je pense que cela reviendrait à peu près à chercher une aiguille dans une botte de foin.

En d'autres termes, je pense qu'il n'existe sans doute pas beaucoup de textes susceptibles de soulever un problème comme celui que j'ai mentionné qui remontait à 1921. Personne n'a fourni d'exemples. Le comité parlementaire chargé de l'examen de la réglementation a réussi à signaler l'existence de cinq règlements qui ont été imprimés et publiés dans la *Gazette du Canada* mais peut-être pas dans les deux langues officielles, comme il semble l'avoir constaté après de longues recherches. Les membres de ce comité n'ont jamais signalé de règlements ou de textes de caractère législatif qui n'auraient pas été publiés.

Le fait est qu'il faudrait examiner tous ces documents. On ne pourrait pas confier ce travail à quelques étudiants pendant l'été, comme quelqu'un semble l'avoir suggéré. Il faut poser un jugement juridique sur chacun de ces documents, et ensuite, les examiner dans le contexte de la loi elle-même pour peut-être en conclure qu'un document donné n'est peut-être pas de nature législative, considéré isolément, mais que l'effet général de ce texte, combiné à la loi en question, pourrait être qualifié ainsi.

C'est le raisonnement qui a été tenu à l'égard d'une série de textes dont il s'agissait dans l'affaire *Sinclair*, qui comprenaient des lettres patentes, un avis à la population et d'autres documents prévus par la loi en question et qui ont été tous publiés dans la

only in French. The court decided that the instruments, taken together with the scheme of that particular piece of legislation, which was to effect the amalgamation of Rouyen-Noranda, were of a legislative character when taken together. There are these judgment calls, as I indicated.

Manitoba was under an obligation because it had done nothing in either language. The distinction we have drawn between the Manitoba, Quebec and federal situations is that throughout our history we have never attempted to put one language on a lesser footing than the other. The intent all along, through publication in the *Canada Gazette*, was to ensure that Canadians would have access to those documents published in the *Canada Gazette* in English and in French. There was never any question about one version being lesser than the other. You could rely on what was published in the *Canada Gazette*. There has never been an attempt to circumvent in any way the requirements of section 133 of the Constitution Act of 1867 or section 18 of the Charter, for that matter. Measures have been put in place through both the 1969 Official Languages Act and the 1988 Official Languages Act to ensure that the administration of the affairs of the Government of Canada are in accordance with the rule of law.

The issue, once again, is: What is the extent of the problem? Is it worth the number of resources that might be required to do that search, to systematically go through everything that may have been done, to make the determination, on the basis that there might be one, two or three of these instruments that are significant enough to warrant doing it on a systematic basis.

Senator Fraser: I appreciate that one would require experienced legal minds to make the final determination in cases where the precise nature may appear unclear. My strong recommendation is: When in doubt, fix it.

However, I cannot see that the initial task of tracking instruments down would require the efforts of many senior lawyers. There are only a limited number of places or sources, and it may be boring to wade through the old documents, but that is why we have junior lawyers.

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice: As Mr. Newman described, once you have found the instruments, the judgment has to be made. The exercise of finding these instruments will be daunting. You might begin by looking at all of the Orders in Council that were ever passed, but that might be just the tip of the iceberg because we are talking about all of the powers granted under federal statutes, not just those given to the Governor in Council. We are talking about powers given to ministers and other officials.

The great problem is that there is no central registry for all of these documents that are made in the exercise of various statutory powers. You would have to start by looking at the statutes to see what powers have been granted over the years; compile a list of all these powers reading back to each of the successive statute provisions; reading all the laws passed since those revisions;

Gazette officielle du Québec, mais uniquement en français. Le tribunal a décidé que ces textes, combinés à la loi en question, qui avaient pour but de fusionner les villes de Rouyen et Noranda, étaient de nature législative, considérés ensemble. Il faut donc poser des jugements, comme je l'ai indiqué.

Le Manitoba a été obligé de faire certaines choses parce qu'il n'avait rien fait ni dans une langue ni dans l'autre. La différence qu'il faut faire entre le Manitoba, le Québec et les institutions fédérales est qu'au cours de notre histoire nous n'avons jamais essayé d'accorder un traitement moins favorable à l'une des deux langues. L'intention, avec la *Gazette du Canada*, était de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès en anglais et en français à tous les documents publiés dans la *Gazette du Canada*. Il n'a jamais été question d'attribuer une valeur moindre à une des deux versions. On pouvait se fier à ce qui était publié dans la *Gazette du Canada*. Personne n'a jamais essayé de contourner les prescriptions de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, ni celles de l'article 18 de la Charte. Les lois sur les langues officielles de 1969 et de 1988 ont créé un régime assurant le respect de la suprématie du droit dans l'administration des affaires du gouvernement du Canada.

La question qu'il faut se poser est encore une fois la suivante: quelle est la gravité du problème? Vaut-il la peine de mettre en œuvre toutes les ressources qu'il faudrait employer pour effectuer cette recherche, pour examiner systématiquement tout ce qui a été fait, pour examiner cette question, en sachant qu'il y a peut-être un, deux ou trois de ces textes qui est suffisamment important pour justifier une telle recherche systématique?

Le sénateur Fraser: Je comprends qu'il faut être un juriste spécialisé pour prendre une décision définitive dans les cas où la nature exacte du document en question est douteuse. Ma recommandation préférée est la suivante: En cas de doute, agissons.

Je ne pense pas toutefois que le travail initial consistant à retracer ces documents exigerait qu'on y attelle des avocats d'expérience. Le nombre des lieux ou des sources susceptibles d'abriter ces documents est limité et il pourrait être fastidieux de se plonger dans des documents anciens mais c'est pour cela qu'il y a des avocats stagiaires.

M. John Mark Keyes, directeur, Orientations et perfectionnement législatifs, ministère de la Justice: Comme l'a mentionné M. Newman, lorsqu'on a retrouvé les textes en question, il faut poser un jugement. La recherche de ces textes n'est pas une tâche facile. On pourrait commencer par examiner tous les décrets qui ont été adoptés mais cela pourrait ne constituer que le sommet d'un iceberg parce qu'il s'agit de tous les pouvoirs attribués par une loi fédérale et non pas uniquement de ceux qui ont été attribués au gouverneur en conseil. Nous parlons des pouvoirs accordés aux ministres et aux autres fonctionnaires.

La principale difficulté vient du fait qu'il n'existe pas de registre central contenant tous les documents qui ont été pris en vertu des pouvoirs d'origine législative. Il faudrait commencer par déterminer quelles sont les lois qui ont accordé des pouvoirs de ce genre, établir une liste de tous ces pouvoirs en identifiant les dispositions légales successives les concernant, lire toutes les lois

compile a list of what potentially may be legislative powers and who is exercising them; and then try to track them down in the archives of the various departments. I am not sure how you would do that.

You would perhaps start by combing the records of the offices of ministers and those who had statutory powers to see what records would turn up. You would have to go through a considerable volume of paper to try to find these instruments because there has been no central registry system for them. As Mr. Newman said, it is like looking for a needle in a large paper haystack.

Mr. Tremblay: The senator has provided us with the opportunity to draw a parallel with Manitoba, which is quite apt. It is interesting that Manitoba tabled a report by the Minister of Justice to the Manitoba Legislative Assembly regarding the validation of Manitoba's laws, wherein they explained the process that they had to go through. They had to search through all of the government's files, through all of the departments identified as having had regulatory powers delegated to them. I can certainly leave a copy of this. It is a bilingual document prepared by the Government of Manitoba.

I turn now to the important table. We are not saying that the cost is the major impediment here. For Manitoba's entire process, just before completion, it was \$6.85 million. It is not an astronomical sum, but they note that it does not include all of the real costs; rather, it includes the directly attributable costs. The main costs are not those of translation. It is not because they found an inordinate number of documents, but it was the searching that was the major part. Approximately \$5 million was spent for the search and about \$1 million for the translation.

They noted that to quantify the contribution of all the agencies involved and many people across the government who were involved was impossible. For example, in the Department of Justice alone, 20 legal services division lawyers worked for an extended period on one aspect of the project related to regulations. That is the problem we are dealing with here — the unknown, unpublished regulations. That employed 20 lawyers. All counsel staff, 31 at the height of the project, worked on the project. These numbers are not included in the \$5-million figure. It is a significant exercise and one that is fraught with imperfections.

[Translation]

Senator Beaudoin: I would like to go back to that issue. We did not talk at length about section 18 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The laws, archives, proceedings and records of debates of Parliament are printed and published in French and in English, and both versions of the laws are equally authoritative.

adoptées depuis ces révisions, établir une liste des pouvoirs susceptibles d'être qualifiés de législatifs et de leurs détenteurs et enfin les rechercher dans les archives des divers ministères. Je ne saurais pas très bien comment procéder.

On pourrait peut-être commencer par passer au peigne fin les registres des bureaux des ministres et de ceux qui pourraient exercer des pouvoirs légaux pour voir ce que l'on pourrait trouver. Il faudrait trier une quantité invraisemblable de documents pour essayer de trouver ces textes parce qu'il n'existe aucun système d'enregistrement centralisé. Comme l'a dit M. Newman, cela reviendrait à chercher une aiguille dans une botte de foin.

M. Tremblay: Le sénateur nous fournit l'occasion d'établir un parallèle avec le Manitoba, une comparaison tout à fait appropriée. Il est intéressant de mentionner que le ministre de la Justice du Manitoba a déposé auprès de l'Assemblée législative de cette province un rapport concernant la réadoption des lois du Manitoba, dans lequel le ministre explique le processus utilisé. Ses fonctionnaires ont fouillé dans tous les dossiers du gouvernement, dans tous les ministères ayant reçu une délégation de pouvoir réglementaire. Je pourrais vous en laisser une copie. C'est un document bilingue préparé par le gouvernement du Manitoba.

J'en arrive au tableau essentiel. Nous ne disons pas que le coût de l'opération est le principal obstacle dans le cas qui nous intéresse. Pour le processus utilisé au Manitoba, ce coût s'est élevé à près de 6,85 millions de dollars. Ce n'est pas une somme astronomique, mais les auteurs du rapport notent que ce montant ne comprend pas tous les coûts; il comprend uniquement les coûts directement attribuables à cette opération. La plus grande partie des coûts ne concerne pas la traduction. Ils n'ont pas trouvé un grand nombre de documents mais c'est la recherche qui constitue la principale composante de ce coût. La province a dépensé près de 5 millions de dollars pour la recherche et 1 million de dollars pour la traduction.

Les auteurs ont noté qu'il était impossible de quantifier l'apport de tous les organismes et fonctionnaires du gouvernement qui ont participé à ce travail. Par exemple, dans le seul ministère de la Justice, 20 avocats de la Direction des services juridiques ont travaillé pendant une longue période sur un aspect du projet concernant les règlements. C'est le problème qui nous occupe ici — les règlements inconnus et non publiés. Cela a occupé 20 avocats. Tous les avocats du ministère, soit 31 à un moment donné, ont travaillé à ce projet. Ces chiffres ne figurent pas dans le chiffre de 5 millions de dollars. C'est une opération importante et nécessairement imparfaite.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais revenir sur la question. On n'a pas beaucoup parlé de l'article 18 de la Charte canadienne des droits et libertés. Les lois, les archives, les comptes-rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi.

It seems to me that that section has solved the problem since 1982. Does section 18 allows certain regulations not to be published? I would like an answer to that. Section 133 refers to laws. The Fathers of Confederation were not very conversant with delegated power in 1867. There have been two cases that dealt with the matter. The first was *Blaikie*, in which it was said that regulations had to be published. The other, from 1992, stated that certain documents, certain regulations could be exempted from publication. It was said very clearly.

Since it is a decision of the Supreme Court, we say that:

[English]

This is the law of the land; it is a decision of the Supreme Court; and it is part of the Constitution.

It was clearly said that the legislative regulations must be published but that some need not be published if they are not in the public interest. This is clear-cut. What has happened since 1982? We now have section 18. Is it possible to say that we do not have to publish some of those regulations? If they are of a legislative nature, the delegated legislation or regulations should be published and adopted in both languages. If it is not of a legislative nature, then we may just get rid of that.

The fact is that section 18 is there, and it is right at the centre of the Constitution. The argument that it is costly and difficult is not a valid argument. I was involved in the Supreme Court of Canada *Blaikie* case in 1985. No one pleaded that.

[Translation]

The *Beaulac* decision states:

I wish to emphasize that mere administrative inconvenience is not a relevant factor.

[English]

I do not think we may invoke that. It may be costly, difficult or long, but it must be done.

I accept that certain delegated legislation does not need to be published.

Senator Fraser: They still need to be enacted, though.

Senator Joyal: They need to be enacted.

Senator Fraser: Yes, in both languages.

Senator Rivest: In both languages, yes.

Senator Beaudoin: Exactly. Section 18 is very clear. Laws, archives, et cetera, are to be printed and published. There is no exception.

Mr. Newman: I agree up to a point. What section 18 does not do is track the language of *Blaikie*. It does not say, "shall be enacted, printed and published," which is unfortunate, in a sense, I suppose. Furthermore, it does not say, "laws and legislative instruments," or "laws and regulations," et cetera.

Il me semble que cet article règle le problème depuis 1982. Est-ce que l'article 18 permet que des règlements ne soit pas publiés? J'aimerais bien qu'on me réponde. L'article 133 parle des lois. Les Pères de la Confédération n'étaient pas très au courant du pouvoir délégué en 1867. On a eu deux causes qui parlent de ce sujet. La première, c'est *Blaikie*, qui a dit que les règlements doivent être publiés. L'autre, qui date de 1992, dit que certains documents, certains règlements peuvent ne pas être publiés. C'est très clair.

Comme c'est une décision de la Cour suprême, on dit que:

[Traduction]

C'est la loi du pays; c'est une décision de la Cour suprême et cela fait partie de la Constitution.

Il a été clairement déclaré que les règlements législatifs doivent être publiés mais que certains sont exemptés de cette publication s'ils ne sont pas d'intérêt public. Cela est limpide. Que s'est-il passé depuis 1982? Il y a maintenant l'article 18. Est-il possible de dire qu'il n'est pas nécessaire de publier certains règlements? S'ils sont de nature législative, les règlements et la législation déléguée doivent être publiés et adoptés dans les deux langues. S'ils ne sont pas de nature législative, nous pouvons alors nous passer de cette obligation.

Le fait est que l'article 18 existe, il est au centre de la Constitution. L'argument fondé sur les coûts et les difficultés de la tâche n'est pas valide. J'ai participé à l'affaire *Blaikie* entendue par la Cour suprême du Canada en 1985. Personne n'a avancé cet argument.

[Français]

Dans l'arrêt *Beaulac*, on lit:

Je tiens à souligner qu'un simple inconvénient administratif n'est pas un facteur pertinent.

[Traduction]

Je ne pense pas que nous puissions invoquer cela. Qu'importe le coût, la difficulté ou la longueur de l'opération, elle doit être faite.

Je reconnais que certains textes législatifs délégués n'ont pas à être publiés.

Le sénateur Fraser: Ils doivent tout de même être édictés.

Le sénateur Joyal: Il faut qu'ils soient édictés.

Le sénateur Fraser: Oui, dans les deux langues.

Le sénateur Rivest: Dans les deux langues, oui.

Le sénateur Beaudoin: Exactement. L'article 18 est très clair. Les lois, les archives, et le reste, doivent être imprimés et publiés. Il n'y a pas d'exception.

M. Newman: Je suis d'accord avec vous jusqu'à un certain point. L'article 18 ne reprend pas la terminologie de l'arrêt *Blaikie*. Il ne dit pas «édicte, imprimé et publié», ce qui est dans un certain sens regrettable. En outre, cet article ne parle pas de «lois et instruments législatifs» ou de «lois et règlements», et le reste.

[Translation]

Basically, this repeats what is said in section 133. In fact, sections 17, 18 and 19 of the Charter, overall, repeat section 133, for the federal government, but also for New Brunswick. The case law interprets sections 17, 18 and 19 in the same way as section 23 of the Manitoba Act and section 133.

Senator Beaudoin: Nothing more?

Mr. Newman: Not to my knowledge, and certainly not within the framework of section 18 of the Charter. Section 18 concerns the same area as sections 23 and 133. This is said first in the *Reference re Manitoba Language Rights* and in the *Société des Acadiens* judgment.

Senator Beaudoin: Yes, but laws are printed and published in French and in English. There are no exceptions.

Mr. Newman: No, and there are no exceptions where section 133 is concerned, either. The acts of Parliament are printed and published in both languages. It is not because section 18 says substantially the same thing as section 133 that this changes anything. Whether you refer to section 133 or section 18, they must be interpreted in the same way, it seems to me. I do not say this to reduce the scope of either section 18 or section 133, but to say that both require that the acts of Parliament be enacted, printed and published in both languages, first, and secondly, to the extent that the *Blaikie* decision specified this, as well as the 1992 decision in the *Reference re Manitoba Language Rights*, the same thing applies to statutory instruments. That is the reason why I had distributed to senators this excerpt from the 1988 Official Languages Act which contains these same requirements.

You pointed out that section 7 of the 1988 Official Languages Act did not state absolutely that texts had to be printed and published in both languages, that this was a breach of section 133. What I understand of sections 18, 133 and 23 and of what was done through the Official Languages Act in sections 7 and the following, is that the legislator's intent was to trigger an interpretation based on the object of these linguistic guarantees, i. e. equality of access, universality of access to the legislatures, laws and courts, for francophones as well as anglophones.

If you look at what was done to implement sections 133 and 18 of the Charter and sections 5 and the following of the Official Languages Act, you will see in section 6:

All Acts of Parliament shall be enacted, printed and published in both official languages.

As for legislative instruments and regulations:

Any instrument made in the execution of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament that is made by, or with the approval of, the Governor in Council or one or more ministers of the Crown [...] shall be made in both official languages [...].

And at the very end, it says:

[Français]

Essentiellement, cela répète ce qui était dans l'article 133. D'ailleurs, les articles 17, 18 et 19 de la Charte, pris dans leur ensemble, répètent l'article 133, pour le gouvernement fédéral, mais aussi pour le Nouveau-Brunswick. La jurisprudence interprète les articles 17, 18 et 19 de la même manière que l'article 23 de la Loi sur le Manitoba et l'article 133.

Le sénateur Beaudoin: Pas plus?

M. Newman: Pas à ma connaissance, et certainement pas dans le cadre de l'article 18 de la Charte. L'article 18 vise le même domaine que les articles 23 et 133. Cela est dit d'abord dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba* et dans l'arrêt *Société des Acadiens*.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais si vous prenez les lois, elles sont imprimées et publiées en français et en anglais. Il n'y a pas d'exception.

M. Newman: Non, mais il n'y a pas d'exception dans l'article 133 non plus. Les lois du Parlement sont imprimées et publiées dans les deux langues. Ce n'est pas parce que l'article 18 dit sensiblement la même chose que l'article 133, que cela change des choses. Qu'on invoque l'article 133 ou l'article 18, il faut les interpréter de la même manière, il me semble. Et ceci non pas pour réduire la portée de l'article 18 ni celle de l'article 133, mais pour dire que les deux exigent d'abord l'adoption, l'impression et la publication des lois du Parlement — ce qu'on appelle «The Act of Parliament» — et, deuxièmement, dans la mesure où l'arrêt *Blaikie* l'a précisé, ainsi que le jugement de 1992 dans le *Renvoi des droits linguistiques au Manitoba*, c'est la même chose pour les textes législatifs. C'est pour cette raison que j'ai fait circuler parmi les sénateurs cet extrait de la Loi sur les langues officielles de 1988 qui reprend ces mêmes exigences.

Vous avez signalé que si l'article 7 de la Loi sur les langues officielles de 1988 ne disait pas absolument qu'il fallait imprimer et publier dans les deux langues, c'était une entorse à l'article 133. Ce que je comprends des articles 18, 133 et 23 et de ce qu'on avait fait avec la Loi sur les langues officielles aux articles 7 et suivants, c'est qu'on avait visé l'interprétation fondée sur l'objet de ces garanties linguistiques qui sont l'égalité d'accès, l'universalité d'accès aux législatures, aux lois et aux tribunaux, tant pour les francophones que pour les anglophones.

Si vous regardez ce qu'on avait fait pour la mise en œuvre des articles 133 et 18 de la Charte aux articles 5 et suivants de la Loi sur les langues officielles, vous allez voir à l'article 6:

Les lois du Parlement sont adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues officielles.

Quant aux actes législatifs, aux règlements:

Sont établis dans les deux langues officielles les actes pris, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi fédérale, soit par le gouverneur en conseil ou par un ou plusieurs ministres fédéraux, soit avec leur agrément [...]

À la toute fin, dans la version française, on dit:

... if printed and published, shall be printed and published in both official languages.

The Official Languages Act is neutral on the issue of whether or not there is an inherent requirement in section 133 concerning printing and publication. I believe that the intent of section 133 is first and foremost to establish the equality of status of both languages when laws are enacted, printed and published.

Senator Beaudoin: But there is section 18. I like the Official Languages Act. It puts both languages on the same footing. That is all well and good, but it is not the Constitution. The Constitution is what impresses me. Section 18 says:

[English]

The statutes, records and journals of Parliament shall be printed and published in English and French and both language versions are equally authoritative.

In my opinion, that goes further than section 133.

Mr. Newman: How can it go further?

Senator Beaudoin: Because it says so.

Mr. Newman: I do not see what it says in section 133 as being different that what is interpreted in *Blaikie*, with all due respect, because in *Blaikie* the court held that the words of section 133 not only provide, but require, that equal status be given to both the English and French languages, not only with respect to the printing and publication but with respect to the enactment of the legislation. Except for the fact that the words are expressly there, and they are also in the Official Languages Act, both versions are equally authoritative. I do not see what it adds to section 133.

Senator Beaudoin: There is a difference. The Parliament of Canada may amend the Official Languages Act tomorrow. You may try to amend section 18 tomorrow; but you will not succeed.

Mr. Newman: In regard to what, senator? Is it in regard to the equality of status? That rule is already set, as you yourself said, in *Blaikie*. The interpretation in *Blaikie* of section 133 is a rule of law. Everyone accepts that equality of status is required by section 133, and by sections 18 and 23.

Senator Beaudoin: The decisions of the Supreme Court of Canada on the Constitution are part of the Constitution.

Mr. Newman: There you go; we are in agreement on that point.

Senator Beaudoin: It is stronger than the Official Languages Act.

Mr. Newman: Whether or not it is stronger, all I am saying is that, in respect of section 133 of the Constitution, section 18 of the Charter, and section 23 of the Manitoba Act, the requirements

Leur impression et leur publication éventuelles se font dans les deux langues officielles.

La Loi sur les langues officielles est neutre sur la question, à savoir s'il y a une exigence à l'intérieur même de l'article 133 quant à l'impression et à la publication. Je crois que l'article 133 vise, d'abord et avant tout, l'égalité de statut des deux langues dans l'adoption et dans l'impression et la publication des lois.

Le sénateur Beaudoin: Mais il y a l'article 18. La Loi sur les langues officielles, je l'aime bien. Elle met les deux langues sur le même pied. Je trouve cela très bien, mais ce n'est pas la Constitution. Moi, c'est la Constitution qui m'impressionne. L'article 18 dit:

[Traduction]

Les lois, les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux du Parlement sont imprimés et publiés en français et en anglais, les deux versions des lois ayant également force de loi et celles des autres documents ayant même valeur.

J'estime que cette disposition va plus loin que l'article 133.

M. Newman: Dans quelle mesure va-t-elle plus loin?

Le sénateur Beaudoin: À cause de ses termes.

M. Newman: Je ne vois pas en quoi la teneur de l'article est différente de ce qui a été interprété dans l'arrêt *Blaikie*, parce que dans cet arrêt, la cour a déclaré que les termes de l'article 133 ne prévoyaient pas seulement l'égalité de statut des langues française et anglaise, mais ils obligeaient à respecter cette égalité, non seulement pour ce qui est de l'impression et de la publication, mais également pour ce qui est de l'édiction des lois. À part le fait que ces mots se retrouvent expressément dans cette disposition, tout comme dans la Loi sur les langues officielles, on peut dire que les deux versions ont la même force juridique. Je ne vois pas ce que cela ajoute à l'article 133.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une différence. Le Parlement du Canada peut modifier demain la Loi sur les langues officielles. Vous pouvez essayer de modifier l'article 18 quand vous voudrez mais vous n'y parviendrez pas.

M. Newman: Sur quel point, monsieur le sénateur? Sur l'égalité de statut? Cette règle est déjà établie, comme vous l'avez dit vous-même, par l'arrêt *Blaikie*. L'interprétation donnée à l'article 133 dans l'arrêt *Blaikie* est une règle de droit. Tout le monde reconnaît que l'article 133, les articles 18 et 23, établissent l'égalité de statut des deux langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: Les décisions de la Cour suprême du Canada sur la Constitution font partie de la Constitution.

M. Newman: Parfait, nous sommes d'accord sur ce point.

Le sénateur Beaudoin: Ces dispositions ont une valeur supérieure à la Loi sur les langues officielles.

M. Newman: Valeur supérieure ou non, je dis simplement que l'article 133 de la Constitution, l'article 18 de la Charte et l'article 23 de la Loi sur le Manitoba exigent que les lois soient

appear to be that legislation must be enacted in both languages. That must be done simultaneously, and both language versions are equally authoritative.

As well, the requirement extends to delegated or subordinate legislation of the type identified by the Supreme Court of Canada in *Blaikie No. 2*, and as refined in the 1992 decisions of the Supreme Court of Canada, *Reference re Manitoba Language Rights No. 2* and in the *Sinclair* case.

Senator Beaudoin: I agree with that.

Mr. Newman: All we would say from this perspective of language is what is essential is that both languages versions be equally authoritative and be treated with equal status. The question as to whether there is an actual requirement to print and publish may arise under section 133, it may arise in common law, or under section 7 of the Charter as a principle of fundamental justice, but it does not have a bearing, in our respectful view, on this particular piece of legislation.

Senator Beaudoin: Is it possible, since 1982, section 18, to have an Order in Council that is not published?

Mr. Newman: That is not published?

Senator Beaudoin: I am referring to one that is not of a legislative nature. They say here "printed and published." There is no exception. This is the law of the land under section 18.

Mr. Newman: That is right.

Senator Beaudoin: That is not the opinion of Joe Blow. It is the Supreme Court of Canada opinion in the *Blaikie* case, and that is on the same level as the provisions of the Constitution. I think we all agree on this.

Mr. Newman: May I try this on for size, senator, with respect?

I would refer to what was done in 1988 to deal with the very issue. The whole point of the 1988 Official Languages Act was to implement and respect the constitutional guarantees relating to language, including those in relation to enactment and bilingual legislative processes. Perhaps the English version will put clarify what I am saying when I say the following in French.

[Translation]

...If printed and published, shall be printed and published in both official languages.

[English]

In English it states that legislative instruments shall be made in both official languages.

That is key, I think we all agree. That is what *Blaikie* is about because that is what ensures equality status and equal force of

adoptées dans les deux langues officielles. Cela doit se faire simultanément et les deux versions ont la même valeur juridique.

En outre, cette obligation s'étend à la législation déléguée ou subordonnée du type décrit par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Blaikie n° 2*, et telle que précisée dans la décision de la Cour suprême du Canada rendue en 1992 dans le *Renvoi n° 2 concernant les droits linguistiques au Manitoba* et dans l'arrêt *Sinclair*.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous.

M. Newman: Sur la plan linguistique, l'aspect essentiel est que les deux versions ont la même force juridique et doivent avoir un statut égal. La question de savoir si l'article 133, la common law, ou l'article 7 de la Charte à titre de principe de justice fondamentale, exigent que ces textes soient imprimés et publiés ne concerne aucunement, d'après nous, ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Est-il possible depuis 1982, depuis l'article 18, qu'un décret ne soit pas publié?

M. Newman: Ne soit pas publié?

Le sénateur Beaudoin: Je parle d'un décret qui ne serait pas de nature législative. On dit ici «imprimé et publié». Il n'y a pas d'exception. C'est la loi telle que l'énonce l'article 18.

M. Newman: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas l'opinion de n'importe qui. C'est l'opinion de la Cour suprême dans l'arrêt *Blaikie* et cette opinion se situe au même niveau que les dispositions de la Constitution. Je crois que nous nous entendons tous là-dessus.

M. Newman: Monsieur le sénateur, permettez-moi d'essayer de reformuler cela.

Je me reporte à ce qui a été fait en 1988 pour régler ce problème. L'objectif essentiel de la Loi sur les langues officielles de 1988 était de mettre en oeuvre et d'appliquer les garanties constitutionnelles concernant la langue, notamment celles qui touchaient l'adoption des lois et le processus législatif bilingue. Je crois pouvoir clarifier la version anglaise en disant ce qui suit en français.

[Français]

Leur impression et leur publication éventuelle se font dans les deux langues officielles.

[Traduction]

La version anglaise énonce ceci: [...] legislative instruments shall be made in both official languages. (les actes de nature législative sont établis dans les deux langues officielles).

C'est là le point essentiel, je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus. C'est également l'énoncé essentiel de l'arrêt

law. It goes on to state that, if printed and published, it shall be printed and published in both official languages.

The phrase “shall be printed and published in both official languages” is exactly what is contained in section 18 of the Charter. You are saying that sections 133 and 18 require printing and publication per se. That may well be, but it has never been decided.

Senator Beaudoin: It is clear-cut.

Mr. Newman: It has not been decided at the level of delegated legislation, and we know that, under the Statutory Instruments Act — and this is the same in many countries — there are classes of delegated legislation, of regulations, that are not published at least in the sense of published in the *Canada Gazette* because of the very nature of the instruments at issue. Our colleague, John Mark Keyes, will speak more to that practice.

Senator Beaudoin: I followed you until about the last 10 miles.

Mr. Newman: They are a hard 10 miles to walk.

Senator Beaudoin: When you say they must be published in both official languages, we agree. Statutes must be published at all times. The regulations, if they are of a legislative nature, must also be published at all times. It is only in some cases when it is not in the public interest that we may say that it is not mandatory to publish those regulations. This is only found in the act. The act is important, but it is not the Constitution. How can you restrict in the Official Languages Act what is already in the Constitution?

Mr. Tremblay: The Official Languages Act does not restrict publication. If anything restricts publication, it would be the Statutory Instruments Act.

Mr. Newman: Which is why we are handing it over to Mr. Keyes.

Senator Beaudoin: Even if it is another act that is at fault, it is still unconstitutional.

Mr. Keyes: Senator Beaudoin, perhaps we could go back to the language of sections 133 and 18. They state that they apply to acts and to statutes. We ordinarily understand that those words to means bills that are passed by Parliament and that they do not include delegated legislation.

Senator Beaudoin: I agree.

Mr. Keyes: It may be significant that in 1982, after the *Blaikie* decisions, when section 18 was enacted there was no express reference to delegated legislation. It continues to use a word that we understand to apply only to bills passed by Parliament. It uses the word “statutes.”

Senator Beaudoin: Where do you see that? Are you saying that section 18 has not more impact than section 133?

Mr. Keyes: No, I am not saying that.

Blaikie parce que c'est ce principe qui assure l'égalité de statut et l'égalité sur le plan de la valeur juridique. La disposition énonce ensuite que leur impression et leur publication éventuelles se font dans les deux langues officielles.

L'expression «shall be printed and published in both official languages» de la version anglaise est exactement celle que l'on retrouve à l'article 18 de la Charte. Vous affirmez que les articles 133 et 18 rendent obligatoires l'impression et la publication. C'est peut-être vrai, mais cette question n'a jamais été tranchée.

Le sénateur Beaudoin: Cela est limpide.

M. Newman: Cette question n'a pas été tranchée dans le cas de la législation déléguée et nous savons que la Loi sur les textes réglementaires — et c'est la même chose dans de nombreux autres pays — prévoit des catégories de législation déléguée et de règlements qui ne sont pas publiés dans le sens qu'ils ne sont pas publiés dans la *Gazette du Canada* à cause de la nature même des textes en cause. Notre collègue, M. Keyes, vous en dira davantage à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Je vous ai perdu dans les derniers kilomètres.

M. Newman: Ce sont les derniers kilomètres les plus durs.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous dites qu'ils doivent être publiés dans les deux langues officielles, nous sommes d'accord. Les lois doivent toujours être publiées. Les règlements de nature législative doivent également être toujours publiés. Dans certains cas seulement, lorsque le règlement n'est pas d'intérêt public, il n'est pas obligatoire de les publier. Cela se trouve uniquement dans cette loi. Cette loi est importante, mais ce n'est pas la Constitution. Comment la Loi sur les langues officielles pourrait-elle restreindre ce qu'énonce la Constitution?

M. Tremblay: La Loi sur les langues officielles ne limite pas l'obligation de publier. S'il existe des dispositions limitant cette publication, ce serait celles de la Loi sur les textes réglementaires.

M. Newman: C'est pour cette raison que nous demandons à M. Keyes de vous répondre.

Le sénateur Beaudoin: Même si cela vient d'une autre loi, c'est encore inconstitutionnel.

M. Keyes: Monsieur le sénateur Beaudoin, nous pourrions peut-être revenir aux termes des articles 133 et 18. Ces dispositions énoncent qu'elles s'appliquent aux lois. Le mot loi désigne habituellement les projets de loi adoptés par le Parlement mais ne comprend pas la législation déléguée.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord.

M. Keyes: Il est peut-être important de noter qu'en 1982, après les arrêts *Blaikie*, l'article 18 adopté cette année-là ne faisait pas expressément référence à la législation déléguée. Cette disposition utilise un mot qui ne s'applique qu'aux projets de loi adoptés par le Parlement, à savoir les «lois».

Le sénateur Beaudoin: Où lisez-vous cela? Dites-vous que l'article 18 n'a pas une portée plus large que l'article 133?

M. Keyes: Non, ce n'est pas ce que je dis.

Senator Beaudoin: It has.

Mr. Keyes: I am suggesting that it may be significant.

Senator Beaudoin: Are you saying that section 18 covers less than section 133?

Senator Joyal: That is what he implies.

The Chairman: Perhaps I can quote from *Blaikie No. 2*. This has no page references that will make sense to anyone because it has been downloaded from the Internet. This document states that they both emphasize some connection between the legislature and delegated legislation apart from the delegation itself. This connection is the decisive factor in so far as the subjection of Government regulations to section 133 of the BNA Act is concerned.

Senator Beaudoin: "Is concerned?"

Senator Joyal: It is clearly stated in section 133.

The Chairman: It is right there.

Mr. Keyes: Yes, it is quite clear that there must be a connection between the delegated legislation and Parliament. That is why many forms of delegated legislation are not covered by section 133, for example, municipal bylaws. There is not a sufficient connection between the municipality and the legislature in that case. Therefore, municipal bylaws, which are a form of delegated legislation, are not subject to section 133.

The Chairman: We are not talking about municipal bylaws here; we are talking about section 133 of the BNA Act as far as it applies to the regulations of the Government of Canada.

Mr. Keyes: Yes, I agree.

Senator Beaudoin: In 1867 there was very little delegated legislation. Compared to what is going on today, they are two different worlds.

The most important amending statute was enacted in 1982, in my opinion, the Charter of Rights and Freedoms. It is the heart of the Constitution.

If I read the second paragraph of section 133 and section 18, I conclude that section 18 is larger. It does not restrict section 133.

Mr. Keyes: I did not mean to suggest that there is any difference between section 18 and section 133.

I should like to go back to the point that you made, namely, that in 1867 there was very little delegated legislation. At that time, the act probably did not apply. In fact, there was no regular system for publishing delegated legislation throughout the Commonwealth. The first general statute for publishing delegated legislation was enacted in 1891 in England. The first statute enacted federally in Canada in that regard was in the late 1940s.

Throughout this period from 1867 onward, we see a growth in the significance of delegated legislation. We also see a development in systems for publishing and making these forms

Le sénateur Beaudoin: Cela est vrai.

M. Keyes: Je suggère que cela est peut-être important.

Le sénateur Beaudoin: Affirmez-vous que l'article 18 a une portée plus restreinte que l'article 133?

Le sénateur Joyal: C'est ce qu'il laisse entendre.

La présidente: Je pourrais peut-être citer un passage de l'arrêt *Blaikie n° 2*. Je ne peux pas vous référer utilement à une page parce que cela a été téléchargé sur Internet. Selon ce document, il doit exister un lien entre l'Assemblée législative et la législation déléguée autre que le seul fait de la délégation. Ce lien est le facteur déterminant pour ce qui est de l'assujettissement des règlements du gouvernement à l'article 133 de l'AANB.

Le sénateur Beaudoin: «Pour ce qui est?»

Le sénateur Joyal: Cela est clairement énoncé à l'article 133.

La présidente: C'est énoncé là.

M. Keyes: Oui, il est très clair qu'il doit exister un lien entre la législation déléguée et le Parlement. C'est pourquoi l'article 133 ne s'applique pas à de nombreux types de législation déléguée, comme par exemple, les règlements municipaux. Dans ce genre de cas, il n'existe pas un lien suffisant entre la municipalité et l'Assemblée législative. C'est pourquoi les règlements municipaux, qui constituent une forme de législation déléguée, ne sont pas visés par l'article 133.

La présidente: Nous ne parlons pas de règlements municipaux ici; nous parlons de l'article 133 de l'AANB et de son application aux règlements adoptés par le gouvernement du Canada.

M. Keyes: Oui, j'en conviens.

Le sénateur Beaudoin: En 1867, la législation déléguée était très rare. Comparé à la situation actuelle, c'était très différent à cette époque.

D'après moi, la plus grande loi modificatrice a été adoptée en 1982, et c'est la Charte des droits et libertés. Elle est au coeur de la Constitution.

Si je lis le second paragraphe de l'article 133 et l'article 18, je conclus que l'article 18 a une portée plus large. Cet article ne vient pas limiter l'application de l'article 133.

M. Keyes: Je n'ai pas voulu dire qu'il y avait une différence entre l'article 18 et l'article 133.

J'aimerais revenir à la remarque que vous avez faite, à savoir qu'en 1867, la législation déléguée était une chose très rare. À cette époque, la loi ne s'appliquait probablement pas. En fait, il n'existait pas de mécanisme permanent prévoyant la publication de la législation déléguée dans les pays du Commonwealth. La première loi générale prévoyant la publication de la législation déléguée a été adoptée en 1891 en Angleterre. La première loi fédérale adoptée au Canada à ce sujet remonte à la fin des années 40.

L'importance de la législation déléguée a progressivement augmenté depuis 1867. Parallèlement, des mécanismes prévoyant la publication et l'adoption de ces règles juridiques se sont

of law known. From the beginning, there never was a uniform system that applied to all of these forms of delegated legislation. They were growing and the systems of publication were evolving.

It is fair to say that, through that progress, we see greater and greater publication and more attention paid to delegated legislation, but there have always been types of delegated legislation that have not been caught by those formal systems. I would suggest that there have been good reasons for that.

In looking at what the Constitution requires, it is important to look at how our systems of publishing delegated legislation evolved. In the case law, particularly relating to *Blaikie* and to *Manitoba*, it is fair to say the courts have taken a fairly pragmatic view about these requirements in some cases.

Senator Beaudoin: The difficulty is this: In 1985, the Supreme Court of Canada, in effect, said, "You have legislated only in English. All your legislation is ultra vires, but it is deemed to be valid for the minimum number of years. If you translate it within three or five years, it will be valid because of the de facto doctrine and the rule of law, because we are a democracy." It is beautiful. It is a masterpiece of the Supreme Court.

When the Supreme Court makes a ruling, it is as in the Constitution. It may do that. Parliament may legislate, but the difficulty lies in deciding what form that legislation should take. In my opinion, we must consider the delegated legislation. We must find a way, perhaps by passing a bill, to say that, retroactively, that delegated legislation is deemed to have been adopted in both languages. I want to find a way to do that. I would support a bill that would settle this problem.

My difficulty lies in how we do that. We must do it properly. I am not in favour of retroactivity in constitutional law. It goes directly against international law. If we have a list of all the delegated legislation, and we will, I might be ready to accept that we should pass a bill that would deem that they have been enacted. However, I am not yet entirely convinced. Something is missing in the reasoning to reach that conclusion.

Mr. Keyes: What is an important element of the Supreme Court cases is the de facto doctrine. In a sense, when Manitoba was validating its laws, it was doing so retroactively. However, it was not creating new sets of laws. Most people probably thought they were valid laws until they were questioned constitutionally. It does seem to go against the principle of creating laws retroactively. In another sense, it is simply trying to restore the de facto law that was there and to put it on a sound footing.

Senator Beaudoin: We must translate them. I cannot see how we can avoid that.

développés. Au départ, il n'existait pas de mécanisme uniforme s'appliquant à toutes ces catégories de législation déléguée. Ces catégories se sont multipliées et les mécanismes de publication ont évolué.

Je crois que l'on peut dire que, tout au cours de cette évolution, la publication a joué un rôle de plus en plus important, tout comme la législation déléguée, mais il y a toujours eu des catégories de législation déléguée qui n'ont pas été visées par ces mécanismes officiels. Je pense qu'il existait d'excellentes raisons pour cela.

Lorsqu'il s'agit de déterminer ce qu'exige la Constitution, il est important d'étudier comment notre mécanisme de publication de la législation déléguée a évolué. Si l'on se reporte à la jurisprudence, en particulier aux arrêts *Blaikie* et au *Renvoi du Manitoba*, on peut dire que les tribunaux ont adopté une conception assez pragmatique de ces obligations constitutionnelles.

Le sénateur Beaudoin: La difficulté est la suivante: en 1985, la Cour suprême du Canada a déclaré: «Vous avez adopté des lois uniquement en anglais. Toutes vos lois sont invalides; elles seront toutefois réputées valides pendant un certain nombre d'années. Si vous les traduisez en trois ou cinq ans, elles seront valides à cause de la notion de situation de fait et du principe de légalité, parce que nous vivons en démocratie». Cela est très beau. C'est le chef-d'oeuvre de la Cour suprême.

Lorsque la Cour suprême se prononce, c'est comme si sa déclaration faisait partie de la Constitution. Elle peut le faire. Le Parlement peut légiférer, mais la difficulté réside dans le choix de la forme utilisée pour le faire. J'estime qu'il faut tenir compte de la législation déléguée. Nous devons trouver le moyen, en adoptant un projet de loi par exemple, pour dire rétroactivement que la législation déléguée est réputée avoir été adoptée dans les deux langues. Je voudrais trouver le moyen de le faire. Je serais favorable à un projet de loi qui réglerait ce problème.

La difficulté réside dans la façon de le faire. Nous devons le faire correctement. Je ne suis pas en faveur de la rétroactivité en droit constitutionnel. Cela va directement à l'encontre du droit international. Si nous avions une liste de toute la législation déléguée, et nous l'aurons, je serais prêt à accepter que l'on adopte un projet de loi qui déclarerait que cette législation est réputée avoir été édictée. Je ne suis toutefois pas encore complètement convaincu. Il manque dans ce raisonnement un élément qui m'empêche d'en arriver à cette conclusion.

M. Keyes: Un élément important de ces arrêts de la Cour suprême est la notion de situation de fait. Dans un certain sens, lorsque le Manitoba a validé ses lois, il l'a fait de façon rétroactive. Il n'a toutefois pas créé une nouvelle série de lois. La plupart des gens pensaient probablement que ces lois étaient valides avant qu'on en conteste la constitutionnalité. Cela semble aller contre le principe qui interdit l'adoption rétroactive de lois. Dans un autre sens, cela revient simplement à réadopter des lois invalides de façon à ce qu'on ne puisse plus les contester.

Le sénateur Beaudoin: Il faut les traduire. Je ne vois pas comment nous pourrions éviter cela.

The Chairman: If I may just come in here again on *Blaikie No. 2*, because two paragraphs further on from what I was reading to you before, it goes on to say that the particular form of words used matters little. It states that they can be assimilated with the enactments of the government and, therefore, of the legislature, as long as positive action of the government is required to breathe life into them. This is what we are looking for here, positive action from the government.

Senator Andreychuk: I was going to attack this differently. If I understood the *Blaikie* case and the de facto element, it found that these were laws that people thought were their laws anyway, and it was now deeming them to be in both official languages.

What troubles me in the methodology you have used on that same point is that it stretches *Blaikie* to a point beyond which I am willing to go. We do not know which laws we are dealing with. We cannot even collate them, yet, we are prepared to say that they are all right in both official languages.

We go one step further in Bill S-41. We are saying, if they were not published in either official language, we will deem them to be all right. Is that not really stretching it much further than the judgment? Is it not going beyond the de facto recognition that the courts gave to the dilemma in the *Manitoba* case?

Mr. Tremblay: The issue is, what can the government do to restore —

Senator Andreychuk: Not “can;” what “should” it do.

Mr. Tremblay: But what can it do? We cannot go back to 1867 and make them anew. People have acted on the understanding that these regulations, these Orders in Council that created various legal orders and on which people have ordered their affairs for 125 years were the law of the land. We have been told after the fact that that was not the case. Only so much can be done to correct this important irregularity that nobody knew, in good faith, would be applicable before the courts pronounced on it.

We are combining here two techniques that the Supreme Court has said are valid techniques; and both techniques the court has identified in the context of language rights litigation.

One is a technique of incorporation by reference, which basically means that, in one act of Parliament, you would not be required to reset, reprint, and have the words of all the texts to which you refer reappear. You may simply refer to them. They are presumed to be exactly as if they had been included in the legislation.

Clause 3 has that effect. It incorporates, by reference, all of these published regulations in the exact same way with the exact same legal effect as if we had gone to all of the gazetted versions since 1867, gathered them all up, reassembled them, reset them, reprinted them, republished them and put them to Parliament for

La présidente: Si vous me permettez d'intervenir encore avec l'arrêt *Blaikie* n° 2, je mentionnerais que deux paragraphes après celui que je vous ai lu, la Cour poursuit en disant que la forme des mots utilisés importe peu. L'arrêt énonce qu'il est possible d'assimiler ces textes à des dispositions adoptées par le gouvernement, et par conséquent, par l'Assemblée législative, dès que le gouvernement est tenu de prendre des mesures positives pour leur donner une valeur juridique. C'est cela que nous recherchons, des mesures positives prises par le gouvernement.

Le sénateur Andreychuk: J'allais aborder la question d'un autre point de vue. Si j'ai bien compris l'arrêt *Blaikie* et le principe de la situation de fait, je dirais que ces lois ont été considérées par la population comme étant des lois mais qu'elles étaient désormais réputées être dans les deux langues officielles.

Ce qui me gêne avec la méthode que vous avez utilisée sur cet aspect précis, c'est qu'elle étend la portée de l'arrêt *Blaikie* à un point auquel je ne suis pas prête à aller. Nous ne savons pas quelles sont les lois concernées. Nous ne sommes même pas en mesure de les recenser mais nous sommes par contre prêts à dire qu'elles existent dans les deux langues officielles.

Nous allons encore plus loin avec le projet de loi S-41. Nous disons que si elles n'ont pas été publiées dans l'une ou l'autre langue officielle, nous allons déclarer qu'elles sont réputées valides. Est-ce que cela ne revient pas à aller beaucoup plus loin que ne le permet le jugement? Est-ce que cela ne va pas au-delà de la reconnaissance d'une situation de fait dont ont tenu compte les tribunaux dans l'affaire du *Manitoba*?

M. Tremblay: Il faut se demander ce que peut faire le gouvernement pour...

Le sénateur Andreychuk: Non pas ce qu'il «peut» faire, mais ce qu'il «doit» faire.

M. Tremblay: Mais que peut-il faire? Nous ne pouvons revenir en 1867 et réadopter ces textes. Les gens ont tenu pour acquis que ces règlements, ces décrets qui créaient diverses règles de droit et sur lesquels les gens se sont fiés pendant 125 ans étaient la loi du pays. On nous dit après coup que cela n'est pas le cas. Il n'est pas possible de remédier parfaitement à cette grave irrégularité que tout le monde ignorait, de bonne foi, avant que les tribunaux la signalent.

Nous combinons ici deux techniques qui ont été reconnues valides par la Cour suprême; deux techniques que la cour a utilisées dans le contexte du contentieux des droits linguistiques.

La première est l'incorporation par renvoi, une technique qui permet pour l'essentiel d'adopter une loi du Parlement sans avoir à reproduire, à imprimer à nouveau tous les textes auxquels il est fait référence. Il suffit d'y faire référence. Ils sont présumés figurer dans cette loi comme s'ils en faisaient partie.

L'article 3 a cet effet. Il incorpore, par renvoi, tous ces règlements publiés de la même façon, et avec le même effet juridique, que si on avait repris toutes les versions de ces règlements publiées dans *La Gazette* depuis 1867, si on les avait rassemblées, regroupées, réimprimées, republiées et qu'on les

a vote. There would be tens of thousands of pages of such gazetted text, but it would have no different legal effect either way. We would have exactly the same situation.

The court recognized in the *Manitoba Language Rights Reference* case that incorporation by reference is an acceptable and legitimate technique. It is a technique that is used regularly.

The Chairman: We are not quibbling with clause 3. We are concerned about clause 4.

Mr. Tremblay: We were quibbling, I believe, with both in the previous discussions. We were saying that we had some problem with the fact that these texts were gazetted and that we were going back to make them anew.

As for clause 4, we have explained that we are dealing with, again, a difficult historical situation, where all steps have been taken in good faith to restore the legal order. We could leave things as they are. We have been living with the situation as the courts have left it. There have been no cases of successful legal challenges of any federal regulations, Orders in Council or other instruments. There was the Alcan case that we have discussed, and that is the only example we have. Nobody has been able to find any of these texts and bring them forward.

We are suggesting that the legislator provide the government with a reasonable means to correct the situation, if ever a problem is identified.

Senator Andreychuk: Mr. Tremblay, on the one hand, you are telling me there are thousands of regulations, and you do not know where they are. On the other hand, you are saying it has only been raised in a few cases. I am very confused. Nobody has done a spot-checking analysis to see whether we have many or very few.

Are we to presume that virtually all of our laws were not printed and published in both languages and that all of our laws, by way of regulation and legislation, were not published? Surely that is not the proper inference. Some were published in both languages at some point in time. Surely, most of what was necessary to be published was published. I would have gone along with that.

You are telling us that everything was done in good faith, but I do not think that good faith is the issue here at all. As another witness who appeared before us said, in a democracy such as Canada, citizens have a right to know what the laws are, and we have you coming forward saying that you do not know.

The court took a pragmatic approach and found that time was required to redress this situation. Perhaps, in this case, it will take not one or three years but 10 or 20 years to collate and gather the laws. However, something is fundamentally missing in your argument when you say bureaucracy and the government have no idea where the laws and the regulations are and have no way of getting at them.

Mr. Tremblay: That is not quite right.

avait fait adopter par le Parlement. Ces textes extraits de *La Gazette* rempliraient des dizaines de milliers de pages mais leur effet serait identique. Nous nous trouverions dans la même situation.

La cour a reconnu dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba* que l'incorporation par renvoi était une technique légitime et acceptable. Elle est d'ailleurs utilisée régulièrement.

La présidente: Nous ne sommes en train de discuter de l'article 3. Nous examinons l'article 4.

M. Tremblay: Je pense que nous étions en train de discuter de ces deux articles il y a un instant. Nous étions en train de dire que le fait que ces textes aient été publiés dans *La Gazette* et que nous les adoptions à nouveau soulève certains problèmes.

Pour ce qui est de l'article 4, nous avons expliqué que nous essayons de régler, je le répète, une situation difficile qui perdure, et que le gouvernement a, de bonne foi, pris toutes les mesures qu'il pouvait prendre pour rétablir l'ordre juridique. Nous pourrions laisser les choses comme elles sont. Nous avons vécu dans cette situation qui a été créée par les tribunaux. Les règlements, les décrets ou les autres textes fédéraux n'ont jamais été déclarés anticonstitutionnels. Il y a eu l'affaire Alcan dont nous avons parlé mais c'est le seul exemple qui existe. Personne n'a réussi à trouver de texte de ce genre et à le signaler aux autorités.

Nous pensons que le législateur fournit au gouvernement un moyen raisonnable de remédier à la situation, dans le cas où un problème apparaîtrait.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Tremblay, vous dites d'une part qu'il y a des milliers de règlements et que vous ne savez pas où ils se trouvent. Vous affirmez également que ce problème n'a été soulevé qu'à quelques occasions. Je ne comprends pas très bien. Personne n'a fait une analyse aléatoire pour déterminer s'il y en avait beaucoup ou très peu.

Devons-nous tenir pour acquis que pratiquement aucune de nos lois n'ont été imprimées et publiées dans les deux langues et que toutes nos lois, adoptées par voie de règlement et de loi, n'ont pas été publiées? Ce n'est certainement pas la bonne déduction à faire. Certaines ont été publiées dans les deux langues à un moment donné. Il est évident que la plupart des textes qui devaient être publiés l'ont été. J'aurais fort bien pu accepter cela.

Vous nous dites que tout a été fait de bonne foi mais je ne pense pas qu'il soit question ici de bonne foi. Comme nous l'a déclaré un autre témoin, dans une démocratie comme le Canada, les citoyens ont le droit de connaître les lois et vous venez nous dire ici que vous ne les connaissez pas.

La cour a adopté une approche pragmatique et a reconnu qu'il fallait du temps pour redresser la situation. Il est possible que, dans ce cas-ci, il ne suffira pas d'un ou de trois ans mais de 10 ou 20 ans pour recenser et réunir toutes ces lois. Votre raisonnement ne tient pas lorsque vous dites que l'administration et le gouvernement n'ont aucune idée du lieu où se trouvent les lois et les règlements et n'ont aucun moyen de les trouver.

M. Tremblay: Ce n'est pas tout à fait exact.

Senator Andreychuk: If I were the Prime Minister, I would direct one department, as a test case, to find out whether its act and regulations are in order.

Mr. Keyes: Senator Andreychuk, I would certainly agree with you if clause 4 were to automatically re-enact all of the unpublished regulations that exist in the abstract and no one is quite sure what they are. However, this bill would not re-enact them all. It gives the Governor in Council the responsibility to, first, identify them and then to re-enact them by regulation, in both languages. These regulations must be pulled out of a mass of paper and highlighted as delegated legislation that must be re-enacted and validated.

I was trying to indicate the challenge of finding these by saying that we think there are relatively few of these instruments, but that they are buried in a mass of paper and powers. There are many thousands of powers and probably millions of pages of paper. The challenge is to find what we think are a relatively few instruments buried amongst a whole mass of others that exercise powers.

Mr. Tremblay: It is true, in addition, that the great majority of the ones that are of significance to the public are not exempted from publication, and those will have been resolved. We are being told repeatedly that this committee has no problem with clause 3. I remind honourable senators that the vast majority of these texts have been codified. The ones that the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations had problems with are all codified and published. We have a vast array of federal regulations that were, indeed, published in both official languages, for which potential problem the solution will lie in clause 3.

We are really talking about things beyond the more easily identifiable ones that are at the core of our federal regulations and are published. We are talking about the other texts that are, as Mr. Keyes put it, among the millions of pages.

Senator Andreychuk: On what basis are you saying these texts are beyond reach? You have brought no evidence to support the conclusions you are drawing.

Clause 4 states, "The Governor in Council may..." That makes it permissive. Surely, if we are not complying with the law, the word we should use should be "shall." I would feel better if it the wording were, "The Governor in Council shall..." by regulation, repeal and institute whatever process is necessary to identify and correct the problem. That would involve a time lag.

In the future, with the new technology, we will be able to ascertain whether there is a law that covers any given circumstance. It seems to me that we are not approaching this with a view to using modern technology to meet the expectations of society.

Mr. Tremblay: That is because this problem goes back to 1867 when we did not have the technology we have today.

Le sénateur Andreychuk: Si j'étais le premier ministre, j'ordonnerais à un ministère de vérifier si ses lois et ses règlements sont correctement classés et archivés, pour faire un essai.

M. Keyes: Madame le sénateur Andreychuk, je serais certainement d'accord avec vous si l'article 4 avait pour effet de réédicter automatiquement tous les règlements non publiés qui existent en théorie et dont personne ne sait exactement quels ils sont. Cependant, ce projet de loi n'a pas pour effet de réédicter tous ces textes. Il charge le gouverneur en conseil, premièrement, d'identifier ces textes et ensuite, de les réédicter, par voie de règlement, dans les deux langues. Ces règlements doivent être tirés d'une masse de papiers et désignés comme constituant de la législation déléguée qui doit être rééditée et validée à nouveau.

J'essayais d'expliquer la difficulté de trouver ces textes en disant que nous pensons qu'il en existe relativement peu mais qu'ils sont dissimulés dans une masse de papiers et de pouvoirs. Il existe plusieurs milliers de pouvoirs et probablement des millions de pages de documents. La difficulté est de trouver ce que nous pensons être un petit nombre de textes enfouis dans une grande masse d'autres textes qui attribuent certains pouvoirs.

M. Tremblay: Il est vrai en outre que l'immense majorité des textes qui offrent un intérêt public ne sont pas exemptés de publication, et que ces textes-là ne posent donc aucun problème. On nous a déclaré à plusieurs reprises que votre comité ne voyait pas de difficulté avec l'article 3. Je rappelle aux honorables sénateurs que l'immense majorité de ces textes ont été codifiés. Les textes que le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a signalés ont tous été codifiés et publiés. Il existe toute une série de règlements fédéraux qui ont en fait été publiés dans les deux langues officielles et pour lesquels l'article 3 offre une solution susceptible de régler les problèmes qu'ils pourraient soulever.

Nous parlons de textes qui ne font pas partie des textes faciles à identifier qui représentent l'essentiel des règlements fédéraux et qui ont été publiés. Nous parlons d'autres textes qui se trouvent, comme l'a dit M. Keyes, parmi des millions de pages.

Le sénateur Andreychuk: Sur quoi vous basez-vous pour affirmer que ces textes sont difficiles à identifier? Vous n'avez présenté aucun élément qui puisse justifier cette conclusion.

L'article 4 énonce: «Le gouverneur en conseil peut...». Cette disposition est donc facultative. Il semble que, si nous ne respectons pas la loi, le présent de l'indicatif s'impose. Je serais plus tranquille si l'article se lisait ainsi «Le gouverneur en conseil abroge et réédicte...», par règlement, le texte qui fait problème. Cela accorderait un certain délai.

À l'avenir, grâce aux nouvelles technologies, nous serons en mesure de déterminer s'il existe un texte législatif applicable à une situation donnée. Il me semble que nous n'abordons pas cette situation en essayant d'utiliser les techniques modernes qui permettent de répondre aux attentes de la population.

M. Tremblay: C'est parce que ce problème remonte à 1867 et qu'à cette époque, nous n'avions pas la technologie que nous avons aujourd'hui.

Senator Andreychuk: Today we have to manually find them. Are we bound by laws that have not been properly enacted? The government is applying, but they are not valid.

Mr. Keyes: I would suggest that we are not and that the government would have a great deal of difficulty trying to enforce secret laws against the public, whether in a penal context or any other context. There are a number of cases that deal with what you might call an “implied” requirement of publication and the question of whether there is, at common law, a duty of the government to publish its laws.

One of the most important of these is a decision from about 25 years ago involving police regulations in Toronto. In that case, a reporter wanted to obtain access to internal police disciplinary regulations. The newspaper went to court to try to force the police commission to divulge.

In that case, the judge clearly found that there is no common law right, generally, of the public of access to even things like these regulations. However, the court said that it would be unthinkable to apply one of these regulations against a person to the prejudice of his or her rights if that person had had no knowledge or notice of it.

As a matter of how the legal system handles these unpublished or less than formally published laws, there are substantial protections that have always been in the legal system. As a practical matter, the government would have found it very difficult, if not impossible, to apply any of these secret laws, if indeed they exist, against members of the public to the prejudice of their rights.

[Translation]

Senator Rivest: Publication in both languages is a constitutional obligation pursuant to section 133. You are raising reasonable and practical justifications concerning financial and administrative difficulties. But the fact remains that this is a constitutional obligation which must be satisfied.

Someone may drive through a red light and provide a thousand reasons to explain why he broke the speed limit. There is a legal problem. Could a citizen force the government, in spite of all administrative and financial considerations, to respect its constitutional commitments under section 133? I understand that there has not been a case, but someone could insist that the government respect its constitutional obligations.

Mr. Newman: You have asked a very good question. At the Department of Justice, we would reply that this is a hypothetical question. What happens in a legal dispute is that someone is faced with a regulation. This happened in the *Alcan* case. As the person runs the risk of being charged with an offence pursuant to the legislation, the legislation in question is challenged.

Le sénateur Andreychuk: De nos jours, il faut les retrouver manuellement. Sommes-nous liés par les lois qui n'ont pas été correctement édictées? Le gouvernement les applique mais elles ne sont pas valides.

M. Keyes: Je dirais que ce n'est pas le cas et que le gouvernement aurait bien du mal à essayer d'appliquer des lois secrètes, que ce soit dans un contexte pénal ou autre. Il existe un certain nombre de décisions judiciaires qui traitent de ce que l'on peut appeler l'obligation «implicite» de publier certains textes et la question de savoir si le gouvernement est tenu, par la common law, de publier ces lois.

Une des principales décisions dans ce domaine a été rendue il y a près de 25 ans et portait sur les règlements de la police de Toronto. Dans cette affaire, un journaliste voulait avoir accès au règlement disciplinaire interne de la police. Le journal a demandé aux tribunaux d'obliger la commission de police à divulguer ce règlement.

Dans cette affaire, le juge a conclu que la common law n'accordait pas au public un droit d'accès à ce genre de chose, même lorsqu'il s'agit de règlements. La cour a néanmoins déclaré qu'il serait impensable d'appliquer un de ces règlements à une personne qui en ignore l'existence et qui, en plus, en subirait un préjudice.

Pour ce qui est de la façon dont le système juridique traite ces lois non publiées ou qui n'ont pas été publiées tout à fait officiellement, il existe des protections substantielles qui ont toujours été reconnues par le système juridique. En pratique, le gouvernement aurait beaucoup de mal, et il ne pourrait même pas le faire, à appliquer des lois secrètes, s'il en existait vraiment, aux citoyens et au préjudice de leurs droits.

[Français]

Le sénateur Rivest: La publication dans les deux langues constitue une obligation constitutionnelle en vertu de l'article 133. Vous nous fournissez des justifications raisonnables, pratiques des difficultés financières et administratives. Mais cela reste une obligation constitutionnelle qui doit être satisfaite.

Quelqu'un peut passer sur un feu rouge et invoquer mille raisons pour lesquelles il a dépassé la limite de vitesse. Il y a un problème de loi. Est-ce qu'un citoyen pourrait obliger le gouvernement, malgré toutes les considérations administratives et financières, à respecter ses engagements constitutionnels en vertu de l'article 133? Je comprends qu'il n'y a pas eu de cause, mais quelqu'un pourrait insister pour que le gouvernement respecte ses obligations constitutionnelles.

M. Newman: Vous avez posé une très bonne question. Au ministère de la Justice, nous allons répondre que c'est une question hypothétique. Ce qui arrive dans un litige, c'est que quelqu'un se trouve devant un règlement. Cela s'est produit dans l'affaire *Alcan*. Comme la personne risque d'être inculpée en vertu de ce décret, on conteste le décret en question.

Senator Rivest: Just as in Quebec, the CEQ (Quebec Teachers Corporation) raised the fact that the laws had not been enacted in English. It used that argument. But someone could ask for that in any case. It is hypothetical, but possible.

Mr. Newman: Yes.

Senator Rivest: It is hypothetical, but it could happen. I'm very happy that you are providing, as an official, some explanations. There is a political decision to be made that is not ours or yours to make.

I wanted to clarify the issue of enactments, of the publication and printing of laws. There are many references to section 133 in the Official Languages Act. The Government of Quebec, the Government of Canada and the Government of New Brunswick follow the same constitutional rules with regard to the enactment of laws. That is why I do not think that section 133 is the basis for the fact that laws must be enacted, published, etc.

It has been said repeatedly that section 133 and the Official Languages Act stipulate that the Parliament of Canada, the National Assembly of Quebec and the Legislature of New Brunswick must publish and print their laws in both languages for other considerations.

Perhaps I am mistaken, but the constitutional obligation of enacting and publishing is not based on section 133.

Mr. Tremblay: We are in agreement. We do believe that the debate may be ongoing. This bill is interesting. Section 133, section 18, the Official Languages Act, and even the Statutory Instruments Act are all neutral. If there is such an obligation, a court will say so at some point.

Senator Rivest: Let us say, hypothetically speaking, that the Government of Canada has not fulfilled its constitutional obligations. It is thus exposing itself to legal sanctions sooner or later, even if they are hypothetical. If it decides for administrative and financial reasons to not make the necessary corrections because that seems to be the government's decision, someone can ask it to do so or initiate a legal challenge, as there has been in Quebec, with ALCAN, for instance. This could be used by someone who follows our debates. In that case, the hypothesis could become a reality in short order.

Mr. Newman: Let's look at the *Manitoba* case again. All of that province's legislation going back to 1890 has not been translated and reenacted. Rather, Manitoba chose to translate laws that were still valid, where it was worthwhile to do so. It also chose private laws which created, among other things, the Société franco-manitobaine. The fate of the other laws was deemed to be a matter of judgment. One cannot say that the province did not respect its constitutional obligation by not translating certain laws it deemed obsolete. Invalid laws no longer have any legal effect. So to say that the Government of Canada is not respecting its constitutional obligations by choosing not to verify everything and translate everything, is quite a leap, with all due respect,

Le sénateur Rivest: Comme au Québec, la CEQ a invoqué le fait que les lois n'avaient pas été adoptés en anglais. Elle a utilisé cet argument. Mais quelqu'un pourrait le demander de toute façon. C'est hypothétique mais possible.

M. Newman: Oui.

Le sénateur Rivest: C'est hypothétique mais cela pourrait arriver. Je suis très content que vous nous fournissiez, en tant que fonctionnaire, des explications. Il y a une décision politique qui ne relève pas de vous ni de nous.

Je voulais clarifier la questions de l'édiction, de la publication et de l'impression des lois. On parle beaucoup de l'article 133 de la Loi sur les langues officielles. Le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nouveau-Brunswick ont les mêmes règles constitutionnelles à l'égard de l'adoption des lois. C'est pour cela que je ne pense pas que ce soit l'article 133 qui est à la base de la façon dont les lois doivent être adoptées, publiées, et cetera.

On a beaucoup dit que l'article 133 et la Loi sur les langues officielles stipulent que quand cela arrive au Parlement du Canada, à l'Assemblée nationale du Québec et à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ceux-ci doivent publier et imprimer, pour d'autres considérations, leurs lois dans les deux langues.

Peut-être que je me trompe, ce n'est pas sur l'article 133 qu'est fondée l'obligation constitutionnelle de publier et d'adopter.

M. Tremblay: Nous sommes d'accord. Nous disons que bien que le débat peut continuer. Il est intéressant, ce projet de loi. L'article 133, l'article 18, la Loi sur les langues officielles et même la Loi sur les textes réglementaires sont tous neutres. S'il existe une telle obligation, un tribunal pourra le dire à un moment donné.

Le sénateur Rivest: Disons, de façon hypothétique, que le gouvernement du Canada n'a pas rempli ses obligations constitutionnelles. Il s'expose donc à une sanction un jour ou l'autre même si elle est hypothétique. S'il décide pour des raisons administratives et financières de ne pas faire les corrections qui s'imposent parce que c'est ce qui semble être la décision du gouvernement, quelqu'un peut lui demander de le faire ou il peut y avoir une contestation juridique, comme il y en a eu au Québec, à l'ALCAN par exemple. Cela pourrait être utilisé par quelqu'un qui écoute nos débats. Alors là, l'hypothèse pourrait devenir réalité, ce ne serait pas long.

M. Newman: Prenons de nouveau le cas du *Manitoba*. Toutes les lois de cette province, depuis 1890, n'ont pas été traduites pour être ensuite réadoptées. Le Manitoba a plutôt choisi les lois encore efficaces, pour lesquelles la traduction valait la peine. Il a également choisi des lois privées qui ont créé, entre autres, la société franco-manitobaine. Les autres lois ont été laissées au gré du jugement. On ne peut pas dire qu'il n'a pas respecté son obligation constitutionnelle en ne traduisant pas certaines lois qu'il a jugées caduques. Des lois invalides n'ont plus de portée juridique. Dire, donc, que le gouvernement du Canada ne respecte ses obligations constitutionnelles en choisissant de ne pas tout vérifier ni de tout traduire, c'est encore un saut, avec égard, parce

because it is quite possible that we are in full compliance with our constitutional obligations, and that was the intent of the Official Languages Act of 1988.

Senator Rivest: That is your opinion, but could there be others?

Mr. Newman: No.

Senator Joyal: I would like to make a comment on the redundancy of section 18 with regard to section 133. There is a principle of statutory interpretation which states that a statute exists to say something and if legislators drafted section 18 in 1982, it is because they wanted to say something, and we must try to understand what they wanted to say.

In addition, Mr. Keyes, there is another fundamental legal principle: that which is incidental is ancillary to the principal provision, unless an exception has been made. In this case what is incidental are the regulations. They follow the legal nature of the principal, unless in the law that provides for the creation of consequential provisions, a specific exception has been made for the different nature of those provisions. I do not think that your reasoning to the effect that that which derives from the legislative authority delegated by Parliament to a minister or Governor in Council to make laws, changes the nature of the act. On this aspect, once again, there is an abundance of doctrine.

I would like to go back to section 4. If we were to suppose that the decision was to translate the regulation — if we found ourselves, for instance, in the same position as Manitoba, where the Supreme Court enjoined us to translate, if we wanted to be reasonable, rational and practical, according to your experience of legal administration in Canada, what approach should we choose? Should we begin with the departments whose regulations are the most useful to the majority — I was thinking of income tax regulations, because a witness told us that the income tax regulations were unconstitutional since they had been enacted in only one official language. I imagine that we should then have to determine the most useful regulations, those which concern the greatest number of people. Afterwards, we would choose statutes that have been consolidated, since those regulations are already known to us.

There are whole shelves full of consolidated regulations in libraries. We must disabuse ourselves of the notion that all of the regulations were thrown into the air and are floating about everywhere. The opposite is true; the vast majority of Canadian regulations is known.

Mr. Tremblay: Their case would be settled by section 3.

Senator Joyal: Exactly. Let us try to be practical and constructive in this debate. All of this considered, which approach would you advocate in a case like that one, while taking into account the costs and the workload that can be absorbed on a daily basis without creating chaos?

Mr. Tremblay: We have to be cautious. The bill which is before you today was examined by the Department of Justice. Interesting points of view were put forward. Our preference is already

qu'il se peut fort bien qu'on soit tout à fait en règle avec nos obligations constitutionnelles et c'est le but de la Loi sur la langues officielles de 1998.

Le sénateur Rivest: C'est votre prétention, mais il pourrait y en avoir d'autres?

M. Newman: Non.

Le sénateur Joyal: J'aurais un commentaire à faire sur la redondance de l'article 18 par rapport à l'article 133. On ne peut pas soutenir juridiquement que l'article 18 est redondant par rapport à l'article 133. C'est un principe d'interprétation des statuts que la loi est là pour dire quelque chose et que si le législateur en 1982 a créé l'article 18, c'est parce qu'il voulait dire quelque chose et il faut essayer de comprendre ce qu'il a voulu dire.

D'autre part, M. Keyes, il y a un autre principe de droit fondamental: l'accessoire suit le principal à moins qu'on ait prévu une exception. L'accessoire, dans le cas présent, ce sont les règlements. Ils suivent la nature juridique du principal, à moins que dans la loi qui donne le pouvoir de faire des accessoires, on prévoit une nature différente de l'accessoire. Je ne crois pas que votre raisonnement, à l'effet que ce qui ressort de l'autorité législative déléguée par le Parlement à un ministre ou gouverneur en conseil de faire des lois, change la nature de l'acte posé. Sur cet aspect, encore une fois, il existe des tonnes de doctrines.

Je voudrais revenir à l'article quatre. Si nous avions à considérer que la voie retenue serait de traduire les règlements — si on se retrouvait, par exemple, dans le même contexte que celui du Manitoba selon lequel la Cour suprême nous exhorte à traduire, voulant alors être raisonnable, rationnel et pratique, quelle serait alors, selon votre expérience de l'administration légale au Canada, l'approche à privilégier? Commenceriez-vous avec les ministères dont les règlements sont les plus utiles à la majorité — je pensais aux règlements de l'impôt, parce qu'un témoin nous a dit que le règlement de l'impôt sur le revenu était inconstitutionnel puisqu'il a été édicté dans une seule langue officielle. J'imagine alors qu'on devrait déterminer les règlements les plus utiles, qui concernent le plus grand nombre de personnes. Ensuite, on irait là où il y a déjà eu consolidation, puisqu'on connaît déjà ces règlements.

Il y a des rayons de bibliothèques remplis de règlements consolidés. Il faut s'enlever de la tête l'idée que tous les règlements ont été lancés en l'air et qu'ils flottent partout. Au contraire, la très grande masse des règlements canadiens est connue.

M. Tremblay: Leur cas serait réglé par l'article trois.

Le sénateur Joyal: Exactement. Essayons d'être pratique et utile dans ce débat. Tout cela mis ensemble, quelle approche préconiseriez-vous dans un cas comme celui-là, tout en tenant compte des coûts et de la somme de travail qui peut être absorbée dans la gestion quotidienne sans créer de chaos?

M. Tremblay: Il faut être prudent. Le projet de loi qui est devant vous aujourd'hui a été étudié par le ministre de la Justice. Des points de vue intéressants ont été mis de l'avant. Notre

expressed in the bill. We are really talking about section 4, that is considered to be at the limit. We will have to see whether the suggestions that have been put forward are acceptable. The suggestion for instance of creating a duty for the Governor in Council cannot be effected through legislative drafting. The Governor in Council does not represent the executive. We cannot force the cabinet to act in this way. It is a matter of language. A law could not impose a clearer obligation than the Constitution already imposes. We would have difficulties at the level of language, but the concept according to which a given action should be undertaken is positive, if that were the point of view selected by the committee. It is however not our first option. We would consider, rather, a second option similar to that which is currently before the committee. However, aside from restricting the obligation to previous acts — only acts from before the 1988 act would be involved — we could also conceive that to force the administration to act the revisions would have to be done within three or five years, failing which the enabling power that will have been created through this bill would lapse.

Yes, there would be some uncertainty, but the government would be willing to live with that uncertainty, knowing that all its legislative instruments were valid. This would probably be our second suggestion to the minister, before adopting a model to implement research that would have to be exhaustive to be effective. So, why have created section 3, a fine technique that garnered everyone's agreement and would apply to the vast majority of relevant texts, to then initiate an exhaustive research? One loses the advantage of it, to some extent.

These are fringe benefits and as you go down the scale, it is certain that the benefits for government decrease. The minister would have to decide how he wishes to proceed.

Senator Joyal: You heard the witnesses comment section 4(3)(b) — and I am repeating what they said:

(b) it is proved that reasonable steps were taken to bring the substance of the legislative instrument it replaces to the notice of that person [...] before the contravention occurred.

You heard at least two witnesses, among these the Commissioner of Official Languages, who referred to the *Beaulac* decision and who seem to have established very clearly in our minds that the substance of the instrument must have been brought to the notice of the person in the official language of that person, regardless of whether or not the person knows the other language. I believe the Commissioner of Official Languages sent a letter to the members of the committee which has not yet been tabled. She reiterates that element very clearly in page 3 of her letter, which she submitted after having been asked for comments when Professor Foucher testified.

The approach you propose is that of the government. Would you accept an amendment to section 4(3)(b) to recognize that particular aspect concerning the official language of the person, so as to give effect to the *Beaulac* decision?

préférence est déjà exprimée dans le projet de loi. On parle vraiment de l'article quatre, ce que l'on considère être à la marge. Il faudra voir si les suggestions mises de l'avant sont acceptables. La suggestion, par exemple, de créer un devoir du gouverneur en conseil ne se fait pas sur le plan de la rédaction législative. Le gouverneur en conseil ne représente pas l'exécutif. On ne peut lier ainsi le Cabinet à prendre des actions. C'est une question de langage. Une loi ne pourrait pas imposer plus clairement une obligation que la Constitution impose déjà. On aurait des difficultés au niveau du langage, mais le concept voulant qu'une action quelconque pourrait devoir être entreprise est positif, si c'était le point de vue retenu par ce comité. Ce n'est cependant pas notre première option. On envisagerait plutôt une seconde option, de la nature de celle qui est présentement devant le comité. Toutefois, en plus de la restreindre à des actes antérieurs — ce serait seulement des textes antérieurs à la loi de 1988 qui seraient visés par la manœuvre —, on pourrait aussi concevoir qu'il faut, pour contraindre l'administration à agir, que les révisions engagées soient faites d'ici trois ou cinq ans, faute de quoi le pouvoir habilitant qu'on aura créé au moyen de ce projet de loi disparaîtrait.

Oui, une incertitude règnerait, mais le gouvernement serait prêt à vivre avec cette incertitude, sachant que tous ses textes législatifs sont valides. Ce serait probablement notre seconde suggestion au ministre, avant d'en arriver à adopter un modèle visant une recherche qui se vaudrait exhaustive si elle se veut efficace. Alors pourquoi avoir fait l'article 3, une belle technique avec laquelle tout le monde est d'accord qui visera la vaste majorité des textes pertinents, pour ensuite aller vers la recherche exhaustive? On en perd un peu le bénéfice.

Il s'agit de bénéfices marginaux et à mesure qu'on descend les échelles, il est certain que les bénéfices pour le gouvernement sont moindres. Il faudrait que le ministre décide comment il veut procéder.

Le sénateur Joyal: Vous avez entendu les témoins qualifiés l'article 4(3)(b) — je vous les répète lorsqu'on dit que:

b) il est prouvé que des mesures raisonnables ont été prises pour que la substance du texte législatif qu'il remplace soit portée à la connaissance de cette personne avant la violation.

Vous avez entendu au moins deux témoins, dont la Commissaire aux langues officielles, qui ont fait référence à l'arrêt *Beaulac* qui semble avoir établi très clairement dans notre esprit qu'il faut que la substance ait été communiquée dans la langue de la personne, indépendamment du fait que la personne puisse connaître l'autre langue. Je crois comprendre que la Commissaire aux langues officielles a envoyé une lettre aux membres du comité qui n'a pas été déposée encore. Elle réitère cet élément très clairement à la page 3 de la lettre qu'elle nous a fait parvenir, suite aux commentaires qu'on lui a demandés lorsque le professeur Foucher a témoigné.

L'approche que vous proposez demeure celle du gouvernement. Accepteriez-vous que l'article 4(3)(b) soit amendé pour reconnaître cet aspect particulier dans la langue officielle de la personne de manière à donner effet au jugement *Beaulac*?

Mr. Tremblay: Once again, as officials we must proceed with caution. We have no instructions from our minister in this regard.

Once again, it is a matter of perspective. The perspective of Professor Foucher and of the Commissioner of Official Languages on this matter is very interesting.

That being said, the approach or interpretation of the principles, or of the distinction between linguistic rights and principles of natural justice is debatable. In the *Beaulac* decision, Justice Bastarache indicated that there was a history of confusion between the two notions; one concerns understanding and the other the existence of linguistic rights.

He said: "I would like to put an end to it, but obviously the debate continues as to where linguistic rights begin and where the right to understanding ends." I will not claim to solve this issue today. When new legislative instruments are enacted under section 4, the government will study the recommendations that will have been submitted to it in that regard.

Senator Beaudoin: I read Mr. Bernier's text. You do not arrive at the same conclusion on the issue of one year or two. I am very open. One year, two years, three years, it is not the end of the world. However, he is somewhat stricter insofar as the remedy is concerned. Sections 3 and 4 are very close to constitutional law. The Parliament has the right to legislate, of course, and in its domain, it is sovereign. He goes quite far, because he says that it is a "deeming clause." The Supreme Court did so in the Manitoba case. This was accepted, it is a decision of the Supreme Court, it is as if it had legislated. Can we do the same thing? This is what we are attempting to do with sections 3 and 4. I agree that sections 3 and 4 are better than nothing. If I had a choice between doing nothing and accepting sections 3 and 4, I would accept sections 3 and 4. They are much better than nothing at all. But there is an unknown factor in all of this. The court could arrive at the conclusion that Parliament may not enact sections 3 and 4 without a constitutional amendment. That is the only problem we have. It is quite an extraordinary task, but the problem is to determine whether, when the bill is challenged — because it likely will be challenged — the court will not arrive at the following conclusion: yes, you have done a great deal of work, but you need a constitutional amendment for this to be considered as valid as the Manitoba decision.

The court may also say that this is delegated legislation. A decision has been handed down concerning the Manitoba laws. This basically concerns delegated legislation. Parliament has done what it could because Parliament may delegate legislation. In that sense, it would be valid. It is not beyond question. You go as far as possible, but I am not sure that this solves the problem which is before us.

Mr. Newman: Rather than the Manitoba example, let us look at the *Sinclair* affair in Quebec, for instance, where what was at stake was precisely a series of orders, letters patent and notices. In that case, the Supreme Court had given the Quebec legislature a year to re-enact the legislation and orders concerned. The *Brunet*, *Albert* et *Collier* case dealt with documents incorporated into back-to-work legislation in Quebec. The documents were in one

M. Tremblay: Encore une fois, la prudence du fonctionnaire s'impose. Nous n'avons pas d'instruction de notre ministre à cet égard.

Encore une fois, c'est une question de perspective. La perspective que le professeur Foucher et que la Commissaire aux langues officielles ont apportée à ce sujet est très intéressante.

Cela dit, l'approche ou l'interprétation qu'on fait des principes ou de la distinction entre les droits linguistiques et les principes de justice naturelle est débattable. Dans l'arrêt *Beaulac*, le juge Bastarache a indiqué qu'il y a eu une histoire de confusion entre les deux notions; une vise la compréhension et l'autre vise l'existence de droits linguistiques.

Il a dit: «Je voudrais y mettre fin, mais de toute évidence, on continue de débattre, si on veut, d'où commence le droit linguistique et d'où fini le droit à la compréhension». Je ne veux pas résoudre cette question aujourd'hui. Lorsqu'on réédifiera, le temps venu, des textes législatifs sous l'article 4, le gouvernement étudiera les recommandations qui lui auront été faites à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu le texte M. Bernier. Vous n'arrivez pas à la même conclusion sur la question d'un an ou deux. Je suis très ouvert. Un an, deux ans, trois ans, ce n'est pas la fin du monde. Par contre, il est quand même un peu plus sévère pour le remède. Les articles 3 et 4 ressemblent beaucoup au droit constitutionnel. Le Parlement a le droit de légiférer, c'est certain et dans son domaine, il est souverain. Il va assez loin parce qu'il dit c'est un «deeming clause». La Cour suprême l'a fait dans le cas du Manitoba. Cela a été accepté, c'est une décision de la Cour suprême, c'est comme si elle légiférait. Pouvons-nous faire la même chose? C'est ce qu'on tente de faire avec les articles 3 et 4. Je suis d'accord que les articles 3 et 4 sont mieux que rien. Si j'avais le choix entre ne rien faire et accepter les articles 3 et 4, j'accepterais les articles 3 et 4. C'est beaucoup mieux que rien du tout. Il y a une inconnue dans cela. La cour pourrait arriver à la conclusion que le Parlement ne pourrait pas édicter les articles 3 et 4 sans en faire un amendement constitutionnel. C'est la seule difficulté que nous avons. C'est un travail assez extraordinaire, mais le problème est de savoir si, une fois que le projet de loi sera contesté — parce qu'il le sera probablement —, la cour n'arrivera pas à la conclusion suivante: oui, vous avez fait beaucoup de travail, mais il faudrait que ce soit un amendement constitutionnel pour que cela ait une valeur comme la décision du Manitoba.

Peut-être que la cour dira aussi que c'est de la législation déléguée. On a rendu notre arrêt pour les lois du Manitoba. Ceci, dans le fond, c'est pour la législation déléguée. Le Parlement a fait ce qu'il peut parce que le Parlement peut déléguer la législation. En ce sens, ce serait valide. Ce n'est pas au-delà de tout doute. Vous allez le plus loin possible, mais je ne suis pas sûr que cela répond au problème devant nous.

M. Newman: Au lieu de l'exemple du Manitoba, prenons plutôt celui du Québec dans l'affaire *Sinclair*, par exemple, où ce qui était en jeu était justement une série de décrets, de lettres patentes et d'avis. Dans ce cas, la Cour suprême avait donné un an à la législature du Québec pour adopter à nouveau la législation en cause et les décrets en cause. Dans l'affaire *Brunet*, *Albert* et *Collier* il était question des documents incorporés dans des lois de

language only and they had to be re-enacted in both languages. This law aims to comply with the Constitution by solving — without waiting for a Supreme Court decision in this regard — a situation that existed in the past and will no longer exist in the future. The question that is raised, thus, is the following: are certain measures valid or not? How will a court interpret such a law? Firstly, it will benefit from the presumption of constitutionality. There will be a reading down of the act if it goes too far in certain respects, but it will also be interpreted according to its pith and substance.

The pith and substance of the law mean that insofar as its effects are concerned, the federal legislation will be in compliance with sections 133 and 18 of the Charter with regard to the past. In this connection, Parliament and legislative techniques must allow it to comply with section 133.

It is useless when claiming linguistic rights to insist on procedures that are beyond the adoption of new procedures, beyond the publication in both languages or beyond what the *Blaikie* decision already requires since 1992. This does not serve the cause of promoting language rights. The bill wishes to establish the equality of both languages.

It is in that perspective that the bill must be looked at. If the 1978 consolidation had been examined by a court, as had always been claimed, would the court have demanded more than what has been done because they have adopted new rules concerning printing and publication in both languages? The bill aims to have both official languages respected, nothing more. I believe that all of that would have been taken into consideration if the issue had been brought before the courts. This was not done. Thus, the constitutionality presumption is at play here.

Senator Beaudoin: Yes, I would accept that. Perhaps the court would say: "Listen, you have done everything you could. You attempted to validate, in a retroactive manner, regulations that had not been translated." This can be done at the governmental and legislative levels, and a bill is a legislative tool. Perhaps they will not go any further and will give their benediction to the bill by saying that this all that can be done at the legislative level.

Mr. Tremblay: As you know, our bill is modelled on the Quebec legislation. We considered the Quebec Superior Court's ruling in the *Société Asbestos* case which we referred to during our first appearance before the committee, and from which I quoted certain excerpts. One court has already examined the model for our bill and stated that it was quite reasonable for the government to create this instrument to right a historical wrong.

Senator Beaudoin: The *Société Asbestos* ruling was not appealed?

Mr. Tremblay: As I said on April 24, there was a request for leave to appeal, but this issue was not debated by the Appeal Court and the appeal was denied on other grounds. This means that the ruling holds; the validity of the Quebec law was not questioned. The Appeal Court, which would have had the opportunity, had it

retour au travail au Québec. Les documents n'étaient que dans une seule langue et il fallait les adopter à nouveau dans les deux langues. Cette loi vise à aller dans le sens de la Constitution, de régler — sans attendre un jugement de la Cour suprême à cet égard — une situation qui existait par le passé et qui n'existe plus par rapport à l'avenir. La question qui se pose est donc: certaines mesures sont-elles valides ou non? Comment un tribunal va-t-il interpréter une telle loi? D'abord, cela va bénéficier de la présomption de la constitutionnalité. Il y aura une lecture atténuée de la loi si cela va trop loin à certains égards, mais ce sera interprété aussi selon son caractère véritable.

Le caractère véritable de la loi fait en sorte qu'au niveau de ses effets, la législation fédérale sera conforme aux articles 133 et 18 de la Charte par rapport au passé. À cet égard, il faut que le Parlement et les techniques législatives lui permettent de se conformer à l'article 133.

Il est inutile, sur le plan de la revendication des droits linguistiques, d'insister sur des procédures qui sont au-delà de l'adoption de nouvelles procédures, au-delà de la publication dans les deux langues ou au-delà de ce que l'arrêt *Blaikie* exige déjà depuis 1992. Cela ne sert pas la cause des droits linguistiques. Le projet de loi vise l'égalité des deux langues.

C'est dans cette optique qu'il faut regarder ce projet de loi. Si la codification de 1978 avait été examinée par un tribunal, comme on l'avait toujours prétendu, est-ce que le tribunal aurait exigé plus que ce qui a été fait parce qu'ils ont adopté de nouveau les règlements d'impression et de publication dans les deux langues? Il n'est jamais question de faire autre chose que de respecter les deux langues officielles. Selon moi, ils auraient pris tout cela en considération si la question avait été abordée devant les tribunaux. Ce qui n'a pas été le cas. Donc la présomption à la constitutionnalité y est pour quelque chose.

Le sénateur Beaudoin: Oui, j'accepterais cela. Peut-être que la cour dirait: «Écoutez, vous avez fait tout ce qui est possible. Vous avez tenté de valider, de façon rétroactive, des règlements qui n'avaient pas été traduits». Cela peut être fait aux niveaux gouvernemental et législatif, et un projet de loi, c'est législatif. Peut-être qu'ils n'iront pas plus loin et qu'ils vont donner la benediction à la loi en disant que c'est tout ce qu'on peut faire sur le plan juridique.

M. Tremblay: Comme vous le savez, notre projet de loi est modelé sur la loi québécoise. C'est justement ce que la Cour supérieure du Québec a statué dans l'affaire *Société Asbestos* dont il a été question lors de notre première comparaison, et dont j'ai cité des extraits. Il y a déjà un tribunal qui a regardé le modèle pour notre projet de loi et qui a dit que c'était une mesure tout à fait raisonnable que le gouvernement se dote de cet instrument pour corriger une situation historique.

Le sénateur Beaudoin: L'affaire *Société Asbestos* n'a pas été en appel?

M. Tremblay: Je reprends ce que j'ai dit le 24 avril, il y a eu un appel, mais cette question n'a pas été débattue par la cour d'appel et l'appel a été rejeté pour d'autres motifs. Ce qui veut dire que le jugement tient; la validité de la loi québécoise n'a pas été questionnée. La cour d'appel qui aurait eu l'occasion, si elle

wanted to do so, to question its bases, did not do so. The proceedings stopped at the Appeal Court level, and did not go on to the Supreme Court.

[English]

The Chairman: Trying to settle the dilemma that we have before us and in full agreement with the premise behind this bill and what it is trying to do, what, then, would be wrong with following the approach that they did in Manitoba, where they identified the regulations that were currently in use and were not in compliance with section 133 of the BNA Act and cleaned those up? One could do that fairly easily with an amendment along the lines suggested to us by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations that added subclause (7) to clause 4, that any legislative instrument referred to in subsection (1) shall be deemed to be revoked on the day — 12 months, two years, whatever would be a reasonable period of time — on which this act comes into force unless the instrument is re-enacted under subsection (1) before that day.

That would give you the freedom you need to cure the problems with the regulations that are in constant use, which you must be fairly well aware of, and not to worry so much about the obscure ones for which you would have to search for hours. If those do arise and cause problems in the future, then a bill could be drafted to remedy the problems.

Mr. Tremblay: Two distinctions are important. Manitoba could have started with *tabula rasa*. It could have proceeded from the premise that none of its legislation past a given date, and none of its legislative instruments would be left behind. It could have had a wonderful project of society-building where it could have said, "What laws do we need? Enact those. What regulations do we need? Enact those," and be done with it. However, in a sense, it undertook a bigger enterprise, but one that was much more circumscribed.

The second distinction is that Manitoba had the benefit of a court ruling that protected things that had been done under the laws that would cease to exist. It is not a course of action that we want to take, but unless a court decides that the federal regulations or legislative instruments are invalid and then grants us, temporary validity and the use of the other safeguarding doctrines of *de facto* and *stare decisis* and so on, and unless we have a judgment to that effect, if our exercise done under the model suggested by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations failed in some way, and we missed one instrument somewhere —

The Chairman: You would then get a court instruction to do something.

Mr. Tremblay: In the meantime, how would we find out we had missed one? Someone would have found it, as in *Alcan*. Someone would challenge the fact that land may have been given to someone else or a licence given to a competitor. It would create the very types of uncertainty that we are trying to avoid here.

l'avait voulu, d'en questionner les fondements, ne l'a pas fait. Cela s'est arrêté à la cour d'appel, cela ne s'est pas rendu en Cour suprême.

[Traduction]

La présidente: Si l'on veut régler le problème qui nous est soumis, conformément aux principes sur lesquels repose ce projet de loi et les mesures proposées, pourquoi n'adoptons-nous pas l'approche qui a été utilisée au Manitoba, qui a consisté à identifier les règlements en vigueur à un moment donné et qui ne respectaient pas l'article 133 de l'AANB et à les valider? Cela pourrait être fait assez facilement en adoptant une modification dans le sens que propose le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation qui ajouterait un paragraphe (7) à l'article 4, selon lequel tout texte législatif visé par le paragraphe (1) est réputé être abrogé le jour — 12 mois, deux ans, enfin une période raisonnable — de l'entrée en vigueur de la présente loi, à moins que le texte ne soit réédité conformément au paragraphe (1) avant cette date.

Cela vous donnerait la latitude dont vous avez besoin pour remédier aux problèmes que posent les règlements qui sont fréquemment utilisés, et que vous devez certainement connaître très bien, et ne pas vous inquiéter des règlements obscurs que vous ne pourriez retrouver qu'en faisant des recherches approfondies. Si ces règlements causaient des problèmes à l'avenir, il serait toujours possible de préparer un projet de loi pour y remédier.

M. Tremblay: Il faut faire deux distinctions. Le Manitoba aurait pu repartir à zéro. Il aurait partir du principe que toutes les lois et tous les textes législatifs postérieurs à une certaine date étaient abrogés. Il aurait pu se lancer dans une entreprise de société et se demander: «quelles sont les lois dont nous avons besoin? Adoptons-les. Quels sont les règlements dont nous avons besoin? Adoptons-les» et faire son travail de cette façon. Le Manitoba s'est lancé dans une entreprise à la fois plus vaste et mieux circonscrite.

La deuxième différence est que le Manitoba s'appuyait sur une décision judiciaire qui protégeait tous les actes posés conformément aux lois qui cessaient d'exister. Ce n'est pas de cette façon que nous entendons procéder mais à moins qu'un tribunal décide que les règlements ou les textes législatifs fédéraux sont inconstitutionnels et leur accorde ensuite une validité temporaire, par le recours au principe de la protection des situations de fait et à la règle du *stare decisis*, tant que nous n'aurons pas un jugement en ce sens, si la méthode proposée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation nous amenait à commettre certaines erreurs et si nous manquions un texte se trouvant...

La présidente: Vous pourriez obtenir une directive judiciaire pour réparer cela.

M. Tremblay: Entre-temps, comment saurions-nous si un texte nous a échappé? Quelqu'un pourrait s'en apercevoir, comme dans l'affaire *Alcan*. Quelqu'un pourrait contester le fait qu'un terrain a été donné à quelqu'un d'autre ou un permis accordé à un concurrent. Cela susciterait le genre d'incertitude que nous essayons d'éviter ici.

Someone suggested the other day that there is a "damned if you do damned if you don't" attitude. We are proceeding on the assumption that the government must take whatever reasonable measures it can to resolve an issue. We have done so in constant and repetitive phases from 1969, 1978, 1982, 1988 and post 1992 with the *Manitoba Language Rights Reference*. Our knowledge of this issue and the way we deal with regulation and regulation-making has evolved, but we cannot have certainty that the method we will use will be perfect unless we undertake a massive and complete search of government documents to ensure that the legal effects under these acts are protected.

The Chairman: If you are to undertake a massive search to ensure that these measures are protected, surely to goodness five years would be adequate. If you had not found these things after five years, they could be deemed to be revoked without any problem whatsoever.

Mr. Tremblay: There is certainly some reasonableness to the assumptions you are making. Again, however, we could make a mistake. When I called the legal services department of Revenue Canada to find out about these regulations that had been identified, the 1955 regulations, I found out that they had never looked at the 1955 regulations. They had a consolidation in 1978 and amendments upon amendments. The people who deal with this deal with documents that are contemporaneous today. They have no reason to go behind those.

However, a taxpayer may have a reason to go behind those documents. They may say, "We have an argument we think is reasonable with respect to the tax regulations." Certain texts that are, perhaps, more arcane may have created a legal order upon which other texts have been built through the years. To believe that it is easy for federal regulatory authorities to know that these things have been built upon through the years is not an assumption that can be borne out by the facts.

The reality is we can be dealing with ancient texts that have, over the years, been amended, and so on. The original text could have contained a problem, an unsuspected problem. It is a question of degree of risk.

The Chairman: Well, more power to them if they do that kind of research, find the problem, and point it out. Then the government can correct it.

Senator Beaudoin: If a problem statute were referred to the Supreme Court of Canada in a reference case, nothing would preclude the Supreme Court of Canada from giving an advisory opinion that this mechanism is acceptable, and the court could give its blessing. That is the best thing to do, perhaps.

My first reaction is probably to say it is not the end of the world to go before the Supreme Court in a reference case. We have done it 125 times. This is big enough to be the objective of a reference case. The court may say, "No, this is acceptable," or it may say, "You need a constitutional amendment." However, the

Certaines personnes ont déclaré l'autre jour que nous nous trouvions devant un grave dilemme. Nous partons du principe que le gouvernement doit prendre toutes les mesures raisonnables pour résoudre ce problème. Nous l'avons fait à différentes étapes, en 1969, en 1978, en 1982, en 1988 et après en 1992 avec le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*. Les connaissances que nous avons acquises et la façon de mettre en oeuvre le pouvoir réglementaire ont évolué mais nous ne pouvons être sûrs que la méthode utilisée donnera des résultats parfaits si nous ne procédons pas à un examen complet et détaillé des documents du gouvernement pour être certains de préserver les effets juridiques de ces lois.

La présidente: Si vous procédez à un examen complet et détaillé dans le but d'assurer cette protection, il paraît évident qu'une période de cinq ans serait suffisante. Si vous n'avez pas trouvé ces choses après les avoir cherchées pendant cinq ans, elles pourraient être réputées avoir été abrogées sans que cela pose aucun problème.

M. Tremblay: Les hypothèses sur lesquelles vous vous basez semblent raisonnables. Nous pourrions néanmoins commettre une erreur. Lorsque j'ai demandé aux services juridiques de Revenu Canada de faire une recherche sur le règlement qui avait été signalé, le règlement de 1955, j'ai constaté que ce service n'avait jamais examiné le règlement de 1955. Le règlement avait été codifié en 1978 et ensuite, il y avait eu des modifications successives. Les personnes qui utilisent ces documents, les utilisent sous leur forme actuelle. Elles n'ont aucune raison de remonter plus loin.

Il se pourrait toutefois qu'un contribuable ait des motifs pour remonter plus loin dans le temps. Il pourrait se dire «J'ai un argument qui me paraît raisonnable pour ce qui est du règlement de l'impôt». Il est possible que certains textes plus obscurs que d'autres aient mis en place un ordre juridique auquel se sont ajoutés progressivement d'autres règles. Rien ne permet de penser que les autorités réglementaires fédérales sont en mesure de savoir comment ces règles sont apparues au cours des années.

En réalité, il est possible que nous utilisions des textes anciens qui ont été modifiés plusieurs fois au cours des années. Il y a le risque que le texte original puisse soulever un problème, un problème imprévu. C'est donc une question de risque.

La présidente: Eh bien, bravo s'ils peuvent faire ce genre de recherche, découvrir le problème et le signaler. Le gouvernement pourra toujours le corriger ensuite.

Le sénateur Beaudoin: Si une loi problème faisait l'objet d'un renvoi devant la Cour suprême du Canada, rien n'empêcherait celle-ci de donner un avis consultatif déclarant que le mécanisme utilisé est acceptable et qu'elle lui accorde sa bénédiction. Ce serait sans doute la meilleure chose à faire.

Ma première réaction consisterait probablement à dire que ce n'est pas la fin du monde de présenter un renvoi à la Cour suprême. Nous l'avons fait 125 fois. Cette question est suffisamment importante pour faire l'objet d'un renvoi. Il est possible que la cour dise: «Non, cela est acceptable» ou «Il faut

court may say it is acceptable for two or three reasons. Since it is a decision of the court, it is a constitutional reply. In my opinion, a reference case is a possibility.

The Chairman: If you ever said to the ordinary citizen of Canada that the Department of Justice is unable to spend the time and the money to find all the incorrect instruments that were enacted in the past, I think the ordinary citizen would conclude that the government is trying to hide something, and would question what it is trying to hide. I have some problems with that.

Senator Fraser: My difficulty is similar, though not identical.

For 35 years, public policy in this country has rejected arguments from private persons, institutions and corporations that it would be too costly to comply with the Official Languages Act. No organization in this country has greater resources and probably none has more battalions of lawyers than the Government of Canada. For us to fall back on an argument that, in my view, we rightly have rejected for everyone else in the country, strikes me as very difficult to justify.

That is a political statement. You do not have to respond to it. It is something I am finding harder and harder to avoid as we get further into this matter.

The Chairman: I will give you the chance to respond, and then we will stop for the evening and let you off the hook.

Mr. Keyes: The difference in what we are discussing here today is the extent of the obligation. On our part, there is no argument. If there is an obligation, it is a constitutional obligation. The government must comply, regardless of the cost. The question is: What, exactly, is the extent of that obligation, particularly, in terms of resurrecting instruments and republishing instruments?

In terms of trying to assess the extent of that obligation, we are suggesting that it is relevant to understand what it would take if the obligation were such. That is relevant to understanding and coming to a conclusion about what it is reasonable to expect the government to do and what a reasonable obligation is in terms of these matters.

That is the nub of the question: How far does the Constitution require us to go in terms of resurrecting these instruments?

Our position is the instruments you are talking about under clause 4, without any action by the government, are probably invalid. They probably have no legal significance. Are we talking about some sort of obligation to resurrect them? That is the nub of the issue here. That is where we are saying there is no obligation to resurrect them but if we do not resurrect them, then we, the government, must live with the consequences of a whole series of invalid instruments.

The Chairman: I believe that Mr. Tremblay told us that many present regulations may be built on the foundation of these unconstitutional regulations.

une modification constitutionnelle». La cour pourrait également déclarer que cela est acceptable pour deux ou trois raisons. Une décision de cette cour est une réponse de nature constitutionnelle. J'estime donc que l'on pourrait procéder par renvoi.

La présidente: Si l'on disait à un citoyen ordinaire que le ministère de la Justice n'a ni le temps, ni les moyens de rechercher tous les textes qui ont été édictés de façon irrégulière dans le passé, il me semble que ce citoyen penserait que le gouvernement essaie de cacher quelque chose et qu'il tenterait de découvrir ce que c'est. J'aurais du mal à accepter une telle chose.

Le sénateur Fraser: Je vois là un problème semblable mais pas identique.

Pendant 35 ans, le gouvernement a officiellement rejeté les arguments des citoyens, des institutions et des sociétés privées qui soutenaient que l'application de la Loi sur les langues officielles était trop coûteuse. Il n'existe pas au Canada une organisation ayant davantage de ressources et accès à un si grand nombre d'avocats que le gouvernement du Canada. Je ne vois pas comment l'on pourrait invoquer un argument que nous avons interdit, à juste titre d'après moi, aux autres.

C'est une déclaration politique. Vous n'êtes pas obligé d'y répondre. C'est un aspect que j'ai de plus en plus de mal à éviter à mesure que nous approfondissons cette question.

La présidente: Je vais vous donner la possibilité de répondre; nous nous arrêterons ensuite pour ce soir et nous vous libérerons.

M. Keyes: Ce qui nous sépare dans cette discussion d'aujourd'hui, c'est l'étendue de l'obligation. De notre côté, il n'y a pas d'hésitation. Si c'est une obligation, c'est une obligation constitutionnelle. Le gouvernement doit la respecter, quel qu'en soit le coût. La question à résoudre est la suivante: quelle est l'étendue exacte de cette obligation, en particulier pour ce qui est de découvrir ces textes et de les republier?

Nous estimons que pour évaluer la portée de cette obligation, il est important de comprendre ce qu'elle impliquerait en fonction de la portée qui lui est attribuée. C'est un aspect qui permet d'apprécier ce qu'il serait raisonnable que le gouvernement fasse et ce qui constitue une obligation raisonnable dans ce domaine.

Voilà la question essentielle: qu'est-ce que la Constitution nous oblige à faire pour ressusciter ces textes?

Nous pensons que les textes qui sont visés par l'article 4 sont sans doute invalides, si le gouvernement ne prend aucune mesure à leur égard. Ils n'ont sans doute aucune importance juridique. Le gouvernement est-il vraiment obligé de ressusciter ces textes? C'est là l'essentiel de la question. Nous pensons que le gouvernement n'est pas obligé de le faire mais si nous ne le faisons pas, le gouvernement devra vivre avec les conséquences qui peuvent découler de l'existence d'une série de textes invalides.

La présidente: Je crois que M. Tremblay nous a déclaré qu'il est possible que des règlements en vigueur actuellement soient fondés sur des règlements inconstitutionnels.

Mr. Keyes: That is correct. If that is the case, then the government will have to bear the responsibility of validating its current regulations.

Mr. Tremblay: To clarify that, many of those will have been consolidated. What we are dealing with will have been corrected through clause 3.

However, we are dealing with the anterior period, and I brought a Supreme Court of Canada case, *Air Canada v. British Columbia*, where the Supreme Court considered a similar issue of giving retroactive effect to legislation. People were coming back and saying, "We want the taxes back that we paid on this previously ultra vires act." That type of situation might arise if we miss, if there are court judgments and if our technique is not complete.

Mr. Keyes' point is that, from 1978, 1969, 1978, 1982, et cetera, the corpus of federal legislation regulations has increasingly been bilingual. We are reducing the number, and people are aging. As regulations disappear from use and are replaced by new and valid regulations and instruments, a process that has already begun, the possibility that something arising from the past will come back will become a moot point. It began in 1969 and it is ongoing.

The Chairman: I hope we made you gentlemen aware that we see problems with this.

Thank you very much for your patience.

The committee adjourned.

M. Keyes: C'est exact. Si tel est bien le cas, le gouvernement devra alors se charger de valider les règlements actuels.

M. Tremblay: Il faut préciser que la plupart de ces règlements ont déjà été codifiés. Les textes dont nous parlons auront déjà été corrigés grâce à l'article 3.

Nous visons cependant une période antérieure et j'ai apporté un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Air Canada c. Colombie-Britannique*, dans lequel la Cour suprême a examiné une question semblable portant sur l'effet rétroactif d'une loi. Les gens ont réclamé de l'argent: «Nous voulons qu'on nous rembourse les taxes que nous avons payées à cause de cette loi inconstitutionnelle». Ce genre de situation pourrait se reproduire si nous commettons une erreur, si les tribunaux prononcent des jugements contre nous et si la technique utilisée n'est pas sans faille.

M. Keyes a fait remarquer qu'à partir de 1978, de 1969, de 1978, de 1982, et par la suite, les règlements fédéraux sont devenus de plus en plus bilingues. Nous réduisons le nombre de ces règlements et la population vieillit. À mesure que les règlements ne sont plus utilisés et sont remplacés par de nouveaux règlements et textes valides, processus qui est déjà engagé, il deviendra de moins en moins probable qu'un texte ancien pose des problèmes. Le processus a démarré en 1969 et il s'est poursuivi depuis.

La présidente: J'espère que nous vous avons bien fait comprendre que nous pensions que ce projet de loi soulevait certains problèmes.

Merci de votre patience.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada – Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES

On the motion and message concerning an amendment to Bill C-15A:

From the Department of Justice:

Ms Lucie Angers, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Carole Morency, Senior Counsel, Family, Children and Youth
Section.

On Bill S-41:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law
Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and
Development.

TÉMOINS

Motion et message au sujet d'un amendement au projet de loi C-15A

Du Ministère de la Justice:

Mme Lucie Angers, avocate, Section de la politique en matière
droit pénal;

Mme Carole Morency, avocate conseil, Section de la famille, d
enfants et des adolescents.

Projet de loi S-41:

Du Ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du dro
administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langu
officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Orientation et perfectionneme
législatifs.

Available from:

Public Works and Government Services Canada – Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

En vente:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, May 29, 2002
Thursday, May 30, 2002

Issue No. 35

Sixth and seventh meetings on:
Bill S-41, An Act to re-enact legislative
instruments enacted in only one official language
(Clause-by-clause consideration)

INCLUDING:
THE EIGHTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-41)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 29 mai 2002
Le jeudi 30 mai 2002

Fascicule n° 35

Sixième et septième réunions concernant:
Le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de
textes législatifs n'ayant été édictés que dans
une langue officielle (étude article par article)

Y COMPRIS:
LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-41)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (*May 30, 2002*).

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*May 30, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (*le 30 mai 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 30 mai 2002*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2002
(57)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Mr. Tremblay made an opening statement.

The committee considered and discussed the several amendments tabled on behalf of the Minister of Justice and by Senator Beaudoin.

The witnesses answered questions.

The Honourable Senator Cools raised a point of order on whether Bill S-41 is properly before Parliament, suggesting that there is no parliamentary authority for a bill of this form.

After debate, the Honourable Senator Milne ruled it out of order, stating that the bill is properly before the committee; it went through First and Second readings in the Senate Chamber and it is framework legislation.

At 5:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2002
(57)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40 dans la salle 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore et Pearson (9).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 des délibérations du comité du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

M. Tremblay fait une déclaration.

Le comité examine et discute les divers amendements présentés pour le compte du ministère de la Justice et par le sénateur Beaudoin.

Les témoins répondent aux questions.

L'honorable sénateur Cools fait un rappel au Règlement et demande si le projet de loi S-41 devrait véritablement être devant le Parlement, car selon elle l'autorité parlementaire manque pour un projet de loi de cette sorte.

Après discussion, l'honorable sénateur Milne déclare l'intervention irrecevable, en affirmant que le projet de loi a suivi la démarche appropriée avant d'être présenté au comité; il a passé la première et la deuxième lectures à la salle du Sénat et c'est une loi cadre.

À 17 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, May 30, 2002

(58)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:05 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Murray, P.C., Pearson and Stratton (10).

Other senator present: The Honourable Senator Rompkey (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 20, 2002, the committee proceeded to study Bill S-41, An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 32, April 24, 2002.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Mr. Tremblay made a statement. Mr. Newman made a statement. Together the witnesses answered questions.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-41.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 2, be amended by replacing line 15 on page 1 with the following:

“(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

It was agreed, — That clause 2, as amended, carry.

It was agreed, — That clause 3 carry.

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002

(58)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Murray, c.p., Pearson et Stratton (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Rompkey (1).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 20 mars 2002, le comité examine le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 32 du 24 avril 2002.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

MM. Tremblay et Newman font une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-41.

Il est convenu — Que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'étude de l'article 1 soit reportée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 15, page 1, de ce qui suit:

«(a) Texte édicté avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la *Loi sur les langues officielles* — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 2 modifié.

Il est convenu — D'adopter l'article 3.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following:

“guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 2 with the following:

“subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin moved, — That Bill S-41, in clause 4, be amended by adding after line 10 on page 3 the following:

“(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

After debate, the question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Beaudoin, it was agreed, on division.

It was agreed, — That clause 4, as amended, carry.

After debate, it was agreed, — That clause 5 carry.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, in clause 6, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 3 with the following:

“6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed.

It was agreed, — That clause 6, as amended, carry.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill S-41, be amended to contain new clauses 7, 8 and 9 as follows:

“7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

8. (1) The *Statutory Instruments Act* does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:

«le et, lors de son édicition, soit n'a été publié que dans une langue officielle, soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil»

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 23 à 25, page 2, de ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose — Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l'article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée, avec dissidence.

Il est convenu — D'adopter l'article 4 modifié.

Après discussion, il est convenu — D'adopter l'article 5.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41, à l'article 6, soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 35, page 3, de ce qui suit:

«6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 6 modifié.

L'honorable sénateur Joyal propose — Que le projet de loi S-41 soit modifié par adjonction de ce qui suit:

«7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

8. (1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le règlement pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*.

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

9. (1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall complete a review of the implementation and operation of section 4.

(2) Subject to subsection (3), within one year after the review is completed pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed and re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are of the types described in paragraphs (2)(a) and (b)."

The question being put on the motion of the Honourable Senator Joyal for new clauses 7, 8 and 9, it was agreed.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That the bill be adopted with amendments.

It was agreed, — That the Chair report this Bill, as amended to the Senate.

The committee received briefs by the following individuals/organizations during the consideration of Bill S-41:

The Honourable Martin Cauchon, Minister of Justice; Dr. Dyane Adam, Commissioner of Official Languages; the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations; Mr. Pierre Foucher, Faculty of Law, University of Moncton and the Privy Council Office.

At 12:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

(2) Le comité visé à l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires* est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

9. (1) Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit le début de son examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux Chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des Chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4(1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4(1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du *Règlement sur les textes réglementaires*, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2)a) et b).»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — D'adopter l'article 1.

Il est convenu — D'adopter le titre.

Il est convenu — D'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu — Que la présidence fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat.

Le comité a reçu les mémoires des particuliers/groupes suivants lors de l'examen du projet de loi S-41:

L'honorable Martin Cauchon, ministre de la Justice; Mme Dyane Adam, commissaire aux langues officielles; le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation; M. Pierre Foucher, Faculté de droit, Université de Moncton; le Bureau du Conseil privé.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 4, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-41, *An Act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language*, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, March 10, 2002, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 1, clause 2: Replace line 15 with the following:

“(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the”

2. Page 2, clause 4:

(a) Replace lines 11 to 13 with the following:

“guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in”

(b) Replace lines 29 to 37 with the following:

“subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

Page 3, clause 4: Add after line 10 the following:

“(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed.”

Page 3, clause 6: Replace lines 29 to 37 with the following:

“6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.”

5. Page 3, new clauses: Add after line 37 the following:

“7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

8. (1) The *Statutory Instruments Act* does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-41, *Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 10 mars 2002, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

Page 1, article 2: Remplacer la ligne 15 par ce qui suit:

«a) Texte édicté, avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la *Loi sur les langues officielles* — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un»

2. Page 2, article 4:

a) Remplacer les lignes 10 à 12 par ce qui suit:

«le et, lors de son édictation, soit n'a été publié que dans une langue officielle soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil»

b) Remplacer les lignes 23 à 35 par ce qui suit:

«(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

3. Page 3, article 4: Ajouter après la ligne 10, ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

4. Page 3, article 6: Remplacer les lignes 27 à 35 par ce qui suit:

«6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.»

5. Page 3, nouveaux articles: Ajouter après la ligne 35, ce qui suit:

«7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

8. (1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le règlement pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*.

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

9. (1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall complete a review of the implementation and operation of section 4.

(2) Subject to subsection (3), within one year after the review is completed pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed and re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are the types described in paragraphs (2) (a) and (b)."

Respectfully submitted,

La présidente,
LORNA MILNE
Chair

(2) Le comité visé à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires* est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

9. (1) Le ministre de la Justice complète, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur de la présente loi, un examen de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit la fin de l'examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4 (1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4 (1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15 (3) du *Règlement sur les textes réglementaires*, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2) a) et b).»

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 29, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is our fifth meeting in consideration of Bill S-41. Our witnesses today are Mr. Warren J. Newman, Mr. Marc Tremblay and Mr. John Mark Keyes, officials from the Department of Justice, who will present and explain proposed amendments to the bill.

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Following the deliberations of the committee, we returned to our drafting table and tried to respond to some of what we perceived to be the principal concerns that had been expressed around this table.

We are coming forward with some proposed language for your consideration, and I note that we have put this language to the minister, who has agreed to our transmitting it to the committee for tabling and consideration.

We have four amendments to the bill in this package to present and explain. The first one is a reference to the Official Languages Act, 1988. Committee members may recall that during his appearance before this committee, Minister of Justice Martin Cauchon had indicated his willingness to put a "stop date," if you like, on the scope and application of the bill. The minister had mentioned that the Official Languages Act, which had brought legal certainty to this issue, would likely be a good way to indicate that the purpose of this bill is to look back to instruments from a time when the government did not know the full nature and scope of its obligations. It gave this bill a context that indicated clearly what its purposes might be — to effect greater compliance with the Official Languages Act and the Constitution.

The second amendment is a reference to an exchange that occurred between Senator Joyal and Professor Pierre Foucher, during his appearance before the committee. At the time, the exchange essentially focused on the fact that perhaps clause 4, as currently drafted, was overly broad, because the purposes of this bill are to deal with legislative instruments that were originally made in only one official language, and to correct that potential constitutional defect. The bill's purpose is not to address another potential defect of a completely different nature that would have to do with the publication requirements not having been complied with for a given text. The language addresses this concern and makes it clear that this bill will be aimed solely at correcting the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 29 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, il s'agit de la cinquième séance que nous consacrons à l'étude du projet de loi S-41. Nos témoins d'aujourd'hui sont MM. Warren J. Newman, Marc Tremblay et John Mark Keyes, représentants du ministère de la Justice, qui présenteront et expliqueront les modifications proposées du projet de loi.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: À la suite des délibérations du comité, nous sommes retournés à la table à dessin, où nous avons tenté de répondre à certaines des principales préoccupations exprimées autour de la table, du moins selon notre perception.

Nous soumettons donc certains libellés à votre attention, et je souligne que nous avons soumis ces libellés au ministre, qui nous a autorisés à les déposer devant le comité pour fins d'étude.

Dans ce cas-ci, il y a quatre modifications du projet de loi que nous voulons présenter et expliquer. La première concerne une référence à la Loi sur les langues officielles de 1998. Les membres du comité se rappelleront peut-être que, à l'occasion de sa comparution, le ministre de la Justice, Martin Cauchon, a manifesté son intention d'assortir la portée et l'application du projet de loi de ce que nous appellerons, si vous le voulez bien, une «date limite». Le ministre a alors indiqué que la Loi sur les langues officielles, qui confère une certaine certitude juridique à la question, constituerait vraisemblablement un bon moyen d'indiquer que le projet de loi a pour but de revenir sur des textes datant d'une époque où le gouvernement ne prenait pas la pleine mesure de la nature et de la portée de ses obligations. On situait ainsi le projet de loi dans un contexte montrant clairement les fins visées — assurer une plus grande conformité avec la Loi sur les langues officielles et la Constitution.

La deuxième modification renvoie à un échange entre le sénateur Joyal et M. Pierre Foucher, à l'occasion de sa comparution devant le comité. À l'époque, l'échange avait essentiellement porté sur le fait que l'article 4, tel que libellé, était peut-être trop général, étant donné que le projet de loi porte sur des textes législatifs qui, à l'origine, n'ont été édictés que dans une langue officielle et vise à corriger un éventuel vice sur le plan constitutionnel. Le projet de loi n'a pas pour but de remédier à un autre éventuel vice sur le plan constitutionnel, de nature tout à fait différente, soit le non-respect des exigences relatives à la publication pour un texte donné. Le projet de loi, qui vise à répondre à cette préoccupation, établit clairement que le projet de

first defect — the potential language defect — and will not apply to texts that were required under some rule of law to be published but have not been published.

Let us look at the original language in the bill to grasp the context of the third amendment. You will recall that much of the focus of the committee's discussions was on subclause 4(3)(b). Therefore, before the committee today we have a proposal that takes away, if you like, the possibility that prosecutions could occur for, or that someone might be convicted of, an offence that had been created retroactively. Only in those situations where the contravention occurred after the passage or the introduction of this new regulation and after it had been published in both official languages could a prosecution and conviction occur.

The Chairman: You are referring to subclause 4(3)(b).

Mr. Tremblay: Yes. The motion is to replace lines 29 to 37, which refer to all of clause 4(3), with the shorter language. It would read:

4.(3) No person shall be convicted of an offence consisting of a contravention of a provision of an instrument re-enacted under subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.

On the last page, we have new clauses and some renumbering, so the text is fuller than the existing bill. The new clause 6 — the equally authoritative clause — is a response to a suggestion by the Commissioner of Official Languages that for greater certainty, we may wish to clarify the fact that instruments re-enacted under Bill S-41 would be equally authoritative in both the English and the French versions. This was implicit in the bill, in our view, as currently drafted. However, this certainly reflects the spirit of the bill and we have no hesitation in putting forward this motion.

The proposed new clause 7 is a repetition of what had been clause 6. Proposed clause 8 is new and meant to address concerns about the discretionary power that subclause 4(1) grants to the Governor in Council to re-enact instruments that had not been published in both official languages.

Our concern was that there was no indication that the government would take active measures to demonstrate its commitment to the equality of both official languages. This new clause will demonstrate the government's commitment to undertake actions to address the potential problem and provides the appropriate powers for review to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations. It contemplates the Minister of Justice presenting a comprehensive review of the work done in implementation of clause 4.

To be clear, what we have in mind with this language is exactly the type of process that Manitoba went through and reported upon when it had to re-enact its laws and regulations in both official languages. Subsequent to that, the Minister of Justice put

loi n'a pour but que de corriger le premier vice — le vice éventuel concernant la langue — et ne s'appliquera pas aux textes qui, en vertu d'une règle de droit, devaient être publiés, mais ne l'ont pas été.

Pour comprendre le contexte de la troisième modification, je vous invite à consulter le libellé initial du projet de loi. Vous vous rappellerez que les débats du comité ont porté pour une bonne part sur l'alinéa 4(3)b). La proposition que nous soumettons aujourd'hui au comité aurait pour effet de supprimer, si vous voulez, la possibilité que des poursuites puissent être intentées pour une infraction créée rétroactivement pour qu'une personne puisse être reconnue coupable d'une telle infraction. Ce n'est que pour les contraventions constatées après l'adoption ou la mise en oeuvre de la nouvelle réglementation et sa publication dans les deux langues officielles qu'on pourrait envisager des poursuites et des condamnations.

La présidente: Vous faites référence à l'alinéa 4(3)b)?

M. Tremblay: Oui. La motion vise à modifier, par substitution, aux lignes 23 à 35, du libellé court qui suit:

4.(3) Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition de texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédition du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.

À la dernière page, nous proposons de nouvelles dispositions et des renumérotations, ce qui explique que le texte est plus complet que celui du projet de loi existant. Le nouvel article 6 — la disposition sur la «force de loi égale» — est en réaction à la suggestion de la commissaire aux langues officielles, selon laquelle nous établirions clairement qu'il est entendu que les versions anglaise et française des textes réédités aux termes du projet de loi S-41 ont force de loi égale. À notre avis, le projet de loi tel que rédigé le laissait entendre de façon implicite. Cependant, la disposition est assurément conforme à l'esprit du projet de loi, et nous n'avons aucune difficulté à proposer la présente motion.

Le nouvel article 7 proposé reprend ce qui était l'article 6. L'article 8 proposé est nouveau et vise à donner suite aux préoccupations entourant le pouvoir discrétionnaire que le paragraphe 4(1) accorde au gouverneur en conseil de réédicter des textes non publiés dans les deux langues officielles.

Ce qui nous préoccupe, c'est que rien n'indiquait que le gouvernement allait prendre des mesures actives pour montrer son attachement au principe de l'égalité des deux langues officielles. La nouvelle disposition établira la volonté du gouvernement de prendre des mesures pour régler le problème éventuel et donner des pouvoirs d'examen appropriés au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. On prévoit ainsi que le ministre de la Justice présenterait un examen approfondi des mesures prises relativement à la mise en œuvre de l'article 4.

Pour dire les choses clairement, je précise que, dans notre esprit, ce libellé correspond exactement à la démarche qu'a effectuée le Manitoba et dont il a rendu compte lorsqu'il a dû réédicter ses lois et règlements dans les deux langues officielles.

forward a report for review to the committee referred to in section 19 of the Statutory Instruments Act, currently the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

Those are the motions that we have brought for your consideration today, and we would be happy to answer any questions.

Senator Beaudoin: How do we proceed? We will take them one by one?

The Chairman: I would suggest we do that rather than jumping around and becoming confused.

Let us start with the first one, clause 2.

Senator Beaudoin: I agree with the text that has been suggested, as we base everything on the Official Languages Act No. 2, not on section 18 of the Constitution Act, 1982. That is the choice you made, and you explained that the other day. There are two fundamental dates. The Constitution Act, 1982, and section 18, in particular, is at the heart of the Constitution. However, you prefer the other date, which is when the Official Languages Act No. 2 came into force. I still do not understand why you do not refer to the Constitution itself.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: This proposal, Senator Beaudoin, does not depend on a recognition of either 1982, 1867, 1979 or the 1981 *Blaikie* decision. In terms of what is constitutionally required, this proposed legislation will only operate on instruments made before September 15, 1988, because since then, they always have been made in both languages. There is no problem since that date. We are trying to put in a date that will refer to when there was a problem. This is prior to September 15, 1988, not 1982, 1979 or 1981. The problem may have occurred up to 1988, although probably not, but at least until the mid 1970s. This date was the most appropriate.

[Translation]

The date, namely 1988, establishes a clear rule of law. To all intents and purposes, section 7 of the Official Languages Act corresponds to the requirement in the Constitution and in the court decisions in *Blaikie* and *Re Manitoba Language Rights*. The wording is the same.

Senator Beaudoin: Admittedly, 1988 is an important date. We are assuming that after 1988, no errors were made, or at least we hope that that is the case. However, you seem to be saying that some errors may have occurred between 1982 and 1988.

Mr. Newman: That is a possibility, and this bill would rectify that situation.

Par la suite, le ministre de la Justice a soumis un rapport à l'examen du comité mentionné à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires, soit l'actuel Comité mixte permanent sur l'examen de la réglementation.

Telles sont donc les motions que nous soumettons aujourd'hui à votre examen. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Comment allons-nous procéder? Allons-nous étudier les motions une par une?

La présidente: Je vous propose de fonctionner de cette façon. On évitera ainsi de passer d'une motion à une autre et de se perdre en cours de route.

Nous allons commencer par la première, l'article 2.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec le texte proposé, puisque tout se fonde sur la Loi sur les langues officielles n° 2, et non sur l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est le choix que vous avez fait, et vous vous en êtes expliqué l'autre jour. Il y a deux dates fondamentales. La Loi constitutionnelle date de 1982. Or, l'article 18, en particulier, est au cœur de la Constitution. Cependant, vous préférez l'autre date, soit l'entrée en vigueur de la Loi sur les langues officielles n° 2. Je ne comprends toujours pas pourquoi vous ne faites pas référence à la Constitution elle-même.

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice: La proposition, sénateur Beaudoin, ne dépend pas de la reconnaissance de 1982, de 1867, de 1979 ou de l'arrêt *Blaikie* de 1981. En ce qui concerne les exigences constitutionnelles, le projet de loi ne portera que sur des textes datant d'avant le 15 septembre 1988 puisque, depuis, les textes ont tous été adoptés dans les deux langues officielles. Depuis cette date, aucun problème ne se pose. Nous tentons d'établir la date avant laquelle des problèmes se posaient. Or, des problèmes se sont posés avant le 15 septembre 1988, et non avant 1982, 1979 ou 1981. Des problèmes ont pu se poser jusqu'en 1988, même si ce n'est probablement pas le cas, mais au moins jusqu'au milieu des années 70. C'était la date la plus appropriée.

[Français]

La date de 1988 établit une règle de droit claire et nette, à l'article 7 de la Loi sur les langues officielles, qui correspond, à toutes fins pratiques, à ce qui est exigé par la Constitution, les arrêts *Blaikie* et le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*. La formulation est la même.

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai que la date de 1988 est bien importante. On prend pour acquis qu'après 1988 il n'y a pas eu d'erreurs — du moins, je l'espère. Toutefois, entre 1982 et 1988 vous semblez dire qu'il pourrait y avoir eu des erreurs.

M. Newman: C'est possible, et cette loi est là pour corriger les erreurs du passé.

Mr. Tremblay: The Commissioner of Official Languages stated just the opposite when she appeared before your committee. She maintained that it was important to have at all times the absolute authority to correct defects. To err is human, and the possibility of making mistakes will always be there.

The aim is to agree on a date that is manageable for the government and that, as Mr. Newman pointed out, establishes a clear, unambiguous rule.

As you know, the Supreme Court has interpreted section 18 of the Charter as applying to regulations. However, this requirement would not be as clear to an official called upon to make regulations or instruments.

The reference to 1988 has brought some legal certainty to this issue for us. It is a clear date, one with which we are comfortable. We acknowledge that human nature being what it is, errors may have occurred after this date. However, there would no longer be any moral justification for thinking that these errors could have been made legitimately, that is without full knowledge of the scope of the obligation.

Senator Beaudoin: I agree. However, any errors committed after 1988 were isolated incidents. Agreed?

Mr. Tremblay: Agreed.

Senator Beaudoin: Before 1988, everything is on the table?

Mr. Tremblay: Correct.

[English]

Senator Joyal: On the same point, I think the question is important because it could raise the ambiguity that the obligation started in 1988. If we try to determine when it started, I do not think we will find that it was in 1982, as the court in the Manitoba case interpreted the Constitution of 1867. That is why all the Manitoba legislation was declared invalid. It was declared invalid on the basis of an obligation contained in the Constitution of 1867, not in the Constitution Act, 1982. The first *Blakie* case was in 1979, and the second was in 1981. They interpreted the text as written in 1867.

Mr. Newman is right in saying we have to determine the date, and if we take as a principle the date when the obligation is created, it would not work because we would have to go back to 1867. The Constitution Act, 1982, reaffirmed the obligation in the Constitution of 1867 and extended it. It is not on that basis that the obligation of the government exists to enact the regulations that were not published in both languages when they were required to be so.

That was decided on the basis of the Constitution of 1867. I wrestled with the same question in trying to determine the date. The date of the Official Languages Act, which is clear about the

M. Tremblay: La commissaire aux langues officielles, lorsqu'elle a comparu devant vous, a exprimé le point de vue contraire. Il fallait, à son avis, préserver le pouvoir absolu de corriger des erreurs en tout temps. L'erreur est humaine, et la possibilité de commettre des erreurs existera toujours.

L'objectif ici est de fixer une date gérable pour le gouvernement, et qui énonce, comme Me Newman vient de le mentionner, une règle claire, sans ambiguïté, s'appliquant au texte dont il est question ici.

Comme vous le savez, ce n'est que par voie d'interprétation que l'article 18 de la Charte vient s'appliquer au règlement. Les mots sont interprétés par la Cour suprême comme s'appliquant au règlement. Toutefois, pour un fonctionnaire à qui serait conféré le pouvoir de prendre un règlement ou un décret, il serait moins clair dans son esprit qu'il était assujéti à cette obligation.

La date de 1988 représente pour nous une certitude juridique. C'est une date fixe et claire avec laquelle nous sommes à l'aise. L'erreur est humaine, et nous concevons qu'il puisse s'en être glissées après cette date. Il s'agirait alors d'erreurs dont il ne serait plus justifié moralement de croire qu'elles auraient pu se produire avec une certaine légitimité, celle de ne pas avoir été pleinement connaissant de la portée de son obligation.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord, mais si jamais une erreur s'est produite après 1988, il s'agit de cas isolés. On est d'accord?

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Avant 1988, tout est ouvert?

M. Tremblay: Effectivement.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: À ce propos, je pense que la question est importante parce qu'elle risque d'entraîner une certaine ambiguïté au sujet du début de l'obligation en 1988. Si nous cherchons à déterminer le début de l'obligation, je ne crois pas que nous allons aboutir avec 1982, puisque, dans l'arrêt concernant le Manitoba, la cour a dit qu'elle remontait à la Constitution de 1867. Voilà pourquoi on a déclaré toutes les lois manitobaines invalides. On les a déclarées invalides sur la foi d'une obligation contenue dans la Constitution de 1867, et non de la Loi constitutionnelle de 1982. Le premier arrêt *Blaikie* remonte à 1979, et le second, à 1981. Les deux interprétaient le texte tel qu'il avait été rédigé en 1867.

M. Newman a raison d'affirmer qu'il faut établir la date et qu'on ne peut retenir celle de la création de l'obligation puisque cela nous ramènerait à 1867. La Loi constitutionnelle de 1982 réaffirme l'obligation contenue dans la Constitution de 1867 et l'élargit. Ce n'est plus sur ces assises que se fonde l'obligation qu'a le gouvernement d'édicter les textes réglementaires qui n'ont pas été publiés dans les deux langues, mais devaient l'être.

On a pris cette décision dans la Constitution de 1867. Je me suis posé la même question au moment de déterminer la date. La date de la Loi sur les langues officielles, qui définit clairement les

obligations of the government, is reasonable. If we were required to go before the courts, that would be the basis for the legal argument.

Mr. Newman: To be clear, this bill and these amendments do not, in any way, bring into question the fact that there is an obligation that was recognized by the court in 1979 and 1981. That recognition goes back *ab initio* to the Constitution of 1867 in respect of section 133 of the Constitution Act. Because it was a concern in this committee, this provision states that this bill could be used in the future — forever — to evade the requirements of section 133 and section 18. This provision states that this act will only be used in relation to certain instruments that may have been created in one language only prior to 1988. The 1988 date is simply to provide clarity so that we do not come back and say that we have found one since 1981 — made between 1981 and 1988, for example. It gives us the clarity to be sure that the practice will be spotless from 1988 forward, and where we are less sure, prior to 1988.

Mr. Tremblay: The same objective could have been met by the coming into force of this bill. If we are concerned with ensuring that Parliament is not giving itself power to continue to do things in the future — if that is the primary concern — then 2002 would be a sufficient date. We are saying that, in addition to that concern, including a reference to the Official Languages Act in the bill gives it colour and life, gives the spirit of this bill greater clarity and indicates from whence it comes.

Ultimately, it might be useful to a court in interpreting an ambiguity. We hope that those will be eliminated, but if not, it will help the court to understand that this is the context and the spirit behind the purpose of this bill. Therefore, we like the reference to the Official Languages Act for that reason — it brings into context the government's commitment to the equality of status of both English and French.

Senator Andreychuk: If I understand your comments, it is based on the Manitoba case, which was based on the Constitution of 1867. Are we saying, when we pick September 15, 1988, that there were no further obligations in 1982 in our Constitution that affect this, or are we saying that those may yet be interpreted?

Mr. Newman: We are not saying anything about 1982 *per se* because 1982, in relation to the enactment of proposed legislation, confirms what was already in section 133 at the federal level and the *Blaikie* decisions, and expressly confirms a rule of equal authority of the legislation. We are not bringing into question the Constitution Act, 1982, or section 18 of the Charter. However, we are saying that there has been, at the federal level, an obligation that goes back to 1867. In the Manitoba case, it goes back to 1870 with the Manitoba Act.

Senator Beaudoin: When we abolish —

[Translation]

Mr. Newman: Yes, an attempt was made to repeal it in 1890.

obligations du gouvernement, est raisonnable. Si nous devons aller devant les tribunaux, elle servirait de fondement à l'argumentation juridique.

M. Newman: Il est entendu que le projet de loi et les modifications proposées ne visent nullement à remettre en question l'obligation reconnue par la cour en 1979 et en 1981. Cette reconnaissance remonte *ab initio* à la Constitution de 1867 en ce qui touche l'article 133 de la Loi constitutionnelle. Or, le comité a dit craindre qu'on utilise la disposition à l'avenir — pour l'éternité — pour échapper aux exigences définies à l'article 133 et à l'article 18. La disposition précise que la loi ne sera utilisée qu'en rapport avec certains textes créés dans une seule langue avant 1988. La date de 1988 établit simplement qu'on ne peut remonter et déclarer qu'on en a trouvé un depuis 1981 — entre 1981 et 1988, par exemple. Ainsi, on s'assurera que tout est parfait depuis 1988 et, lorsqu'on a des doutes, avant 1988.

M. Tremblay: On pourrait atteindre le même objectif en utilisant la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Si ce que nous craignons, c'est que le Parlement ne se donne pas les pouvoirs de continuer de faire des choses à l'avenir — si telle est la principale préoccupation —, 2002 constituerait une date suffisante. Ce que nous disons, outre cette préoccupation, c'est que le fait de mentionner la Loi sur les langues officielles dans le projet de loi confère de la substance à ce dernier, établit clairement l'objet du texte et précise sa raison d'être.

En dernière analyse, la disposition pourrait permettre à un tribunal d'interpréter une ambiguïté. Nous espérons supprimer les ambiguïtés, mais, dans le cas contraire, il pourrait être utile que la cour comprenne le contexte et l'esprit qui sous-tendent le projet de loi. Voilà pourquoi la référence à la Loi sur les langues officielles nous plaît — elle situe en contexte la volonté du gouvernement de traiter l'anglais et le français sur un pied d'égalité.

Le sénateur Andreychuk: Si je comprends bien ce que vous dites, on se fonde sur l'arrêt manitobain, lui-même fondé sur la Constitution de 1867. En choisissant le 15 septembre 1988, disons-nous qu'il n'y a pas d'autres obligations dans notre Constitution en 1982 ayant une incidence ici, ou disons-nous que ces obligations demeurent sujettes à interprétation?

M. Newman: Nous ne disons rien au sujet de 1982 en soi parce que 1982, dans le contexte de l'entrée en vigueur des dispositions proposées, confirme ce qui figurait déjà dans l'article 133 au niveau fédéral et les arrêts *Blaikie* qui confirment expressément que les textes législatifs ont force de loi égale. Nous ne remettons en question ni la Loi constitutionnelle de 1982 ni l'article 18 de la Charte. Cependant, nous disons qu'il y avait, au niveau fédéral, une obligation remontant à 1867. En ce qui concerne le Manitoba, elle remontait à 1870 avec la Loi sur la Manitoba.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque nous avons aboli...

[Français]

M. Newman: Oui, ils ont tenté de l'abroger en 1890.

[English]

It does not change our view of the Constitution Act of 1982.

Senator Beaudoin: It is not an affirmation because the Constitution Act is still there.

Mr. Newman: Yes, it is still there and it is the supreme law of the country.

The Chairman: This committee cannot change that.

Senator Bryden: I understand that what is to included is the converse of the "best before date." You are saying that anything that happened before September 15, 1988, and section 70 of the Official Languages Act, is suspect.

Mr. Newman: It could be.

Senator Bryden: However, anything that happened after that date that violates that could be acted upon under this bill. That is the entire purpose, as I see it. Is that fair?

Mr. Tremblay: That is fair.

The Chairman: How do senators wish to proceed? Senator Beaudoin has suggested amendments. Do you want to discuss those at the same time, while we are on the same point?

Senator Beaudoin: Obviously, our proposals are not contrary to the government's proposals. However, in clause 2(b) of the first amendment, the word "enacted" is not used.

The Chairman: That is correct. Clause 2(b) states: "an instrument that amends or repeals an instrument referred to in paragraph (a)." In paragraph (b), it mentions an instrument enacted before the coming into force of section 7, et cetera.

Senator Beaudoin: — (b) refers to —

The Chairman: — paragraph (a).

Senator Beaudoin: It refers to paragraph (a), but paragraph (b) is not amended because, in your opinion, we are concerned with text that has not been enacted.

Mr. Tremblay: That is correct. The legislative drafting reason for the presence of (b) is the various classes of documents that can come under the definition of "legislative instrument," that broad class of documents. Not all documents that amend legislative instruments are themselves legislative instruments. For example, it is possible that an Order in Council could have been amended by something other than a legislative instrument.

Senator Beaudoin: The question is, (b) concerns only text that has not been enacted.

Mr. Tremblay: That is correct.

Senator Beaudoin: If so, then I would remove the amendment to (b).

The Chairman: Then you agree with the government amendment.

[Traduction]

Cela ne modifie en rien notre vision de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Beaudoin: Il ne s'agit pas d'une affirmation puisque la Loi constitutionnelle existe toujours.

M. Newman: Oui, elle existe toujours, et c'est la loi suprême du pays.

La présidente: Notre comité ne peut rien y changer.

Le sénateur Bryden: Je comprends que ce qui doit être inclus est le contraire de la «date de péremption». Ce que vous dites, c'est que tout ce qui date d'avant le 15 septembre 1988 et l'article 70 de la Loi sur les langues officielles est suspect.

M. Newman: Ça pourrait l'être.

Le sénateur Bryden: En vertu du projet de loi, on pourrait toutefois intervenir relativement à toute violation postérieure à cette date. Selon mon interprétation, c'est l'objet même de la démarche. Est-ce une bonne interprétation?

M. Tremblay: C'est une bonne interprétation.

La présidente: Comment les sénateurs souhaitaient-ils procéder? Le sénateur Beaudoin a proposé des modifications. Voulez-vous en discuter maintenant, au moment où nous en sommes au même point?

Le sénateur Beaudoin: De toute évidence, nos propositions ne sont pas contraires à celles du gouvernement. Cependant, à l'alinéa 2b) de la première modification, on n'utilise pas le mot «édicte».

La présidente: C'est exact. À l'alinéa 2b), on affirme: «texte qui modifie ou abroge un texte visé à l'alinéa a).» À l'alinéa b), on mentionne un texte édicté avant l'entrée en vigueur de l'article 7, et cetera.

Le sénateur Beaudoin: b) renvoie à...

La présidente: ... l'alinéa a).

Le sénateur Beaudoin: Il renvoie à l'alinéa a), mais l'alinéa b) n'est pas modifié puisque, selon vous, ce sont les textes non édictés qui nous préoccupent.

M. Tremblay: Exactement. Du point de vue de la rédaction législative, la présence de l'alinéa b) s'explique par les diverses catégories de documents pouvant être visées par la définition de «texte législatif» — il s'agit d'une vaste catégorie de documents — les documents qui modifient des textes législatifs ne sont pas tous en eux-mêmes des textes législatifs. Par exemple, il est possible qu'un décret ait été modifié par autre chose qu'un texte législatif.

Le sénateur Beaudoin: La question est la suivante: b) ne s'applique qu'aux textes qui n'ont pas été édictés.

M. Tremblay: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce cas, je supprimerais la modification de b).

La présidente: Vous êtes donc d'accord avec la modification du gouvernement.

Senator Beaudoin: I do entirely, providing you agree that those texts have not been enacted.

Mr. Tremblay: If they had been enacted, they would be covered by (a).

Senator Fraser: I am still confused on this one.

An instrument that amends or repeals something that has been enacted should surely come under the same conditions and requirements. Can you give me an example so that I will have a firmer grasp of it?

Mr. Tremblay: I cannot give you an example offhand. The best explanation I can give is the one I gave to Senator Beaudoin. The Governor in Council makes Orders in Council. The power, through time, to amend or repeal such a text can change hands. It may have been given to a mere public servant, for example. The text created by a mere public servant to amend or repeal the original legislative instrument would not necessarily be a text of a legislative nature. If it were of a legislative nature, then we would not be concerned with it because it would come under paragraph (a).

If it is an administrative text that repeals an otherwise valid Order in Council, or other instrument of a legislative nature, then we want it to be included in this whole corrective process. The concern is not respect for the constitutional requirement on languages, as there is no requirement for texts in (b), the concern is to preserve the legal continuity of texts throughout, so that those that were repealed are not accidentally revived by a missing piece in the puzzle.

It is a definition that is meant to be as encompassing as possible, to bring all texts that are meant to be covered by the constitutional requirement into conformity without reviving anything that ought not to still be alive.

The Chairman: We will move to the second suggested amendment, on clause 4.

It is on page 2: "That Bill S-41 in clause 4 be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following..." It is in 4(1). Also, clause 4 on page 2 is amended "by replacing line 14 with the following..."

Senator Beaudoin: Could you repeat the purpose of "exempted by law"? Which one?

Mr. Tremblay: To exclude from the scope of 4(1) texts that were required to be published under the rule of law but were not. If we included those, the bill would be correcting two problems. It would be correcting the language problem, and, potentially, the publication problem.

The issue is, there are texts that may have been published in only one official language. We talked about that in one of our prior appearances. During the war years, it appears some official publications like the gazette may have been published in English only. They may have been published in one language, or they may not have been published at all. However, among those that were

Le sénateur Beaudoin: Entièrement, à condition que vous soyez d'accord pour dire que ces textes n'ont pas été édictés.

M. Tremblay: S'ils l'avaient été, ils seraient visés par a).

Le sénateur Fraser: Je ne suis toujours pas certaine de bien comprendre.

Un texte qui modifie ou abroge quelque chose qui a été édicté devrait à coup sûr être assujéti aux mêmes conditions et aux mêmes exigences. Pouvez-vous me donner un exemple qui m'aide à mieux comprendre?

M. Tremblay: Je n'ai pas d'exemple en tête. La meilleure explication que je puisse vous donner, c'est celle que j'ai donnée au sénateur Beaudoin. Le gouverneur en conseil prend des décrets. Au fil du temps, il est possible que les pouvoirs de modifier ou d'abroger un tel texte change de main. On peut, par exemple, les confier à un simple fonctionnaire. Le texte créé par un simple fonctionnaire pour modifier ou abroger le texte législatif initial ne serait pas nécessairement un texte de nature législative. Le cas échéant, nous nous en préoccuperions uniquement parce qu'il serait visé par l'alinéa a).

S'il s'agit d'un texte administratif abrogeant un décret par ailleurs valide ou un autre texte de nature législative, la présente procédure corrective s'appliquerait. Ce qui inquiète, ce ne sont pas les exigences constitutionnelles relatives aux langues, puisqu'il n'y a pas d'exigences pour les textes visés par l'alinéa b), c'est plutôt la préservation de la continuité juridique des textes tout au long du processus, de façon que ceux qui sont abrogés ne puissent être réactivés de façon accidentelle par un morceau manquant du casse-tête.

Il s'agit d'une définition qu'on veut la plus générale possible, de façon à ce que tous les textes visés par les exigences constitutionnelles soient rendus conformes, sans raviver des documents qui ne doivent pas l'être.

La présidente: Nous allons passer à la deuxième modification proposée, qui porte sur l'article 4.

C'est à la page 2: «Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:» On est au paragraphe 4(1). On modifie aussi le projet de loi «à l'article 4, à la page 2, par substitution, aux lignes 13 et 14, de ce qui suit:»

Le sénateur Beaudoin: Pouvez-vous répéter l'objet de l'expression «soustrait par une règle de droit»? Laquelle?

M. Tremblay: Soustraire de l'application du paragraphe 4(1) les textes qui, en vertu de la règle de droit, devaient être publiés, mais ne l'ont pas été. Si ces derniers étaient inclus, le projet de loi corrigerait deux problèmes. Il corrigerait le problème de la langue et peut-être aussi celui de la publication.

Ce qu'il y a, c'est qu'il existe peut-être des textes qui n'ont été publiés que dans une langue officielle. Nous en avons parlé à l'occasion d'une de nos comparutions précédentes. Pendant les années de la guerre, il semble que certaines publications officielles comme la gazette aient pu n'être publiées qu'en anglais. Elles ont pu être publiées dans une langue seulement ou encore ne pas

not published at all, which were included in our original text, there could be two different types — some that were legitimately not published at all, and some that were not published for no legitimate reason.

We want to correct the situation with texts that were not published at all only if some rule of law, which in most cases would be the Statutory Instruments Act, exempted them from publication. If they were not published but should have been, we are not touching them. That is a defect for some other time and person to correct.

Senator Beaudoin: There were two decisions of the Supreme Court after the war.

Mr. Tremblay: If there was an exemption from publication between 1867 and 1988, then 4(1) can apply to a text that was not published.

Senator Beaudoin: If the text had not been published during the war, it was before the Supreme Court made the two rulings on publications.

Mr. Tremblay: Yes, the two rulings on enactment in both official languages.

Senator Beaudoin: At that time, there was no ruling on exempting publication.

Mr. Tremblay: The exemption from publication does not derive from case law, it derives from statute law. We are saying that if you look at the Statutory Instruments Act, it provides for certain types of regulations to be exempted from publication in the *Canada Gazette*. That is all we are talking about, that there is a body of texts out there that have not been published and conform to this statute.

Senator Beaudoin: Were they enacted in both languages?

Mr. Tremblay: No, the ones we are seeking to correct were not enacted in both official languages. We want to correct the fact they were not enacted. We do not want to inadvertently correct what may have been other errors over time. We are not concerned with errors pertaining to publication.

Senator Beaudoin: It pertains only to the fact that they were not enacted.

Mr. Tremblay: That is all we want to correct.

Senator Joyal: The amendment is appropriate, because we had a lengthy discussion around this table following from the explanation of Professor Foucher when he testified. The issue we both raised was that of correcting a defect when the legislation had to be published. We did not want to do two operations in this bill.

We wanted to stay with the correction of the defect that it was not enacted and published in both languages. It had to be published in one language to be admitted or be exempted. If it is exempted, it does not need to be published.

l'avoir été du tout. Cependant, parmi celles qui ne l'ont pas été du tout, lesquelles étaient incluses dans notre formulation initiale, on pouvait en noter deux types — certaines qui n'avaient pas été publiées pour des raisons légitimes et certaines qui ne l'avaient pas été sans raison légitime.

Nous voulons corriger la situation se rapportant aux textes qui n'ont pas été publiés du tout seulement si une règle de droit, la Loi sur les textes réglementaires, dans la plupart des cas, les exemptait de la publication. S'ils n'ont pas été publiés, mais qu'ils auraient dû l'être, nous n'y touchons pas. Il s'agit d'un vice qu'il appartiendra à d'autres personnes de corriger à un autre moment.

Le sénateur Beaudoin: Après la guerre, la Cour suprême a rendu deux arrêts.

M. Tremblay: En cas d'exemption de publication entre 1867 et 1988, le paragraphe 4(1) peut s'appliquer à un texte non publié

Le sénateur Beaudoin: Si le texte n'a pas été publié pendant la guerre, c'était avant les deux arrêts de la Cour suprême sur les publications.

M. Tremblay: Oui, les deux arrêts portent sur l'édiction dans les deux langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: À l'époque, on n'a pas tranché sur la question de l'exemption de publication.

M. Tremblay: L'exemption de publication découle non pas de la jurisprudence, mais bien plutôt du droit législatif. Ce que nous disons, c'est que, à la lecture de la Loi sur les textes réglementaires, vous constaterez qu'il existe certains types de règlement exemptés de la publication dans la *Gazette du Canada*. C'est tout ce que nous disons, et il existe un certain nombre de textes qui n'ont pas été publiés et se conforment à cette loi.

Le sénateur Beaudoin: Ont-ils été édictés dans les deux langues?

M. Tremblay: Non, ceux dont nous cherchons à corriger la situation n'ont pas été édictés dans les deux langues officielles. C'est le fait qu'ils n'ont pas été édictés que nous voulons corriger. Notre intention n'est pas de corriger par inadvertance d'autres erreurs qui ont pu être commises au fil des ans. Les erreurs relatives à la publication ne nous concernent pas.

Le sénateur Beaudoin: Tout se rapporte au fait que les textes en question n'ont pas été édictés.

M. Tremblay: C'est tout ce que nous voulons corriger.

Le sénateur Joyal: La modification est pertinente dans la mesure où nous avons eu un long débat autour de la table à la suite de l'explication fournie par M. Foucher à l'occasion de son témoignage. Le problème que nous avons tous soulevé concernait l'élimination d'un vice au moment de la publication du texte de loi. Dans le présent projet de loi, nous ne voulions pas effectuer deux opérations.

Ce que nous voulions faire, c'est uniquement supprimer le vice découlant du fait que les textes n'avaient pas été édictés et publiés dans les deux langues. Pour être admis ou exemptés, les textes devaient avoir été publiés dans une langue. S'ils étaient exemptés, ils ne devaient pas obligatoirement être publiés.

Mr. Tremblay: They are never exempted from enactment.

Senator Joyal: Yes, this answers the question simply. However, we had a lengthy discussion, two hours, one day with Mr. Tremblay. There was some confusion with the original wording, but this one answers, in my opinion, our preoccupation with being certain that this bill addresses the corrections of text on the languages basis only and not on the publication issue.

Senator Beaudoin: I would agree that their proposal is certainly right. The amendment to include 7 is not strictly necessary.

The Chairman: It is clause 4, page 3, paragraph 7.

Senator Beaudoin: I think we should leave it. Three years after this bill has come into force, an instrument as described in subclause (1) that has not been re-enacted would be repealed. We need to include something like that.

The Chairman: I will say that an extra clause has been added at the end. It is clause 8 that refers to a review. That may cover what you have put into clause 4, paragraph 7.

Senator Fraser: It does not cover that. Perhaps the timing needs to be different.

The Chairman: The timing is different. Review and report are different from what that amendment will do.

Senator Beaudoin: I want to be sure that we do not lose something in saying yes to this. In other words, there is no doubt that what you say is right. However, I want to be sure that what has not been enacted does not fall between two stools.

The Chairman: We will continue page by page to ensure that we cover everything on both. We will not skip over any of it.

It may help the clause-by-clause to proceed a little faster tomorrow.

Senator Joyal: Unless there are other questions on the understanding of the implication of this proposal. I do not think it is covered strictly by amendments tabled by Senator Beaudoin. It is an amendment on its own. You have not addressed the problem, but you have raised a concern that we have had around the table about the implications in the lack of publication of something that needed to be published. The amendment tabled by the officials of the Department of Justice clarified a point in the original bill.

Senator Beaudoin: I agree with what they propose. I have no problem with that.

The Chairman: If we go through this bill clause by clause, the next amendment to be put before us tomorrow, perhaps, is also on clause 4 at page 2. Senator Beaudoin is proposing to replace line 14, which immediately follows the last one, with: "Council

M. Tremblay: Ils n'ont jamais été exemptés de l'édiction.

Le sénateur Joyal: Oui, il s'agit d'une réponse simple à la question. Cependant, nous avons un jour eu un long débat, de deux heures, avec M. Tremblay à ce sujet. La formulation initiale soulevait une certaine ambiguïté, mais la modification répond, à mon avis, à notre préoccupation: nous tenions à ce que le projet de loi corrige la situation des textes pour des motifs liés à la langue uniquement et non à la publication.

Le sénateur Beaudoin: Je serais d'accord pour dire que leur proposition est juste. La modification visant à inclure l'article 7 n'est pas à strictement parler nécessaire.

La présidente: Il s'agit de l'article 4, à la page 3, paragraphe (7).

Le sénateur Beaudoin: Je pense que nous devrions le laisser. Trois ans après l'entrée en vigueur du projet de loi, un texte défini au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité serait abrogé. Nous devons prévoir une mesure de ce genre.

La présidente: Je précise qu'une disposition additionnelle a été ajoutée à la fin. Je veux parler de l'article 8 qui fait référence à un examen. Voilà qui répond peut-être à ce que vous avez inclus à l'article 4, paragraphe (7).

Le sénateur Fraser: Non, cela ne répond pas. Peut-être faut-il établir une chronologie différente.

La présidente: La chronologie est différente. L'examen et le rapport diffèrent de ce qu'accomplira la modification.

Le sénateur Beaudoin: Je tiens à m'assurer que, en disant oui à la proposition, nous n'allons rien perdre. En d'autres termes, il ne fait aucun doute que vos affirmations sont exactes. Cependant, je tiens à m'assurer que les textes non édictés ne se retrouvent pas entre deux chaises.

La présidente: Nous allons poursuivre page par page pour nous assurer de tout toucher sur les deux fronts. Nous n'allons rien négliger.

Peut-être l'étude article par article à laquelle nous procéderons demain pourra-t-elle se dérouler un peu plus rapidement.

Le sénateur Joyal: À moins que d'autres questions de compréhension des conséquences de la proposition ne soient soulevées. Je ne crois pas que les modifications déposées par le sénateur Beaudoin s'y attachent de façon stricte. Il s'agit d'une modification en soi. Vous n'avez pas réglé le problème, mais vous avez soulevé une préoccupation des membres concernant les conséquences de la non-publication de textes qui devaient l'être. La modification déposée par les représentants du ministère de la Justice a clarifié un point du projet de loi initial.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec leur proposition. Elle ne me pose aucun problème.

La présidente: Si nous pouvions en revenir à l'étude article par article du projet de loi, la modification suivante sur laquelle nous devrions nous prononcer demain, peut-être, se rapporte aussi à l'article 4, à la page 2. Le sénateur Beaudoin propose de

shall, by regulation, within three years after the coming into force of this Act, repeal the legislative instrument.”

Senator Beaudoin: There is a debate about whether it is imperative or indicative. We will agree that the word “peut” is acceptable.

The Chairman: It is clause 4, page 2, line 14. It is a short one.

Senator Beaudoin: At line 14, we have suggested that council shall, by regulations, repeal the legislation. I do not think we need “shall.”

Senator Joyal: We have “may,” and are proposing “shall.”

The Chairman: Senator Beaudoin, this is your amendment.

Senator Beaudoin: I know.

The Chairman: Let Senator Beaudoin make his point rather than you making it for him, Senator Joyal.

Senator Beaudoin: Perhaps there is a point I do not see. The word “shall,” on reflection, is not necessary. The word “may” may be acceptable. If your side is proposing the word “shall,” I would like to know why.

Senator Joyal: We are not proposing any word. I am not proposing anything. It is important that the experts who are before us today comment on the question because we have raised that issue around the table. Since the witnesses have listened to our discussions on that, it might be appropriate for them to comment on keeping that line of the clause as is and not substituting “shall” for “may.”

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice: I would offer two justifications for keeping “may.” Powers are given to the Governor in Council because they require judgment. They generally involve matters of public policy and some complexity. “May” and “peut” are needed to allow for the flexibility to respond to those considerations that prompt the power. When a power is drafted using the term “shall,” it is a mechanical power, such that either the circumstances that warrant it exist or they do not. It is a simple matter to determine whether they exist.

In this case, we would suggest that the circumstances underlying the exercise of the power may be complex. They involve questions about what an instrument of a legislative nature is. That complexity justifies the need for some flexibility and discretion in the exercise of this power.

Senator Beaudoin: You prefer “may.”

Mr. Keyes: Yes, that is correct.

Senator Beaudoin: It is more advantageous, in a way.

remplacer, aux lignes 13 et 14, qui suivent immédiatement la dernière, par ce qui suit: «doit, par règlement, l’abroger et le réédicter dans les deux langues officielles dans les trois ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi, sans que soit.»

Le sénateur Beaudoin: La question de savoir s’il s’agit d’une disposition impérative ou indicative suscite un débat. Nous allons admettre que le mot «peut» est acceptable.

La présidente: Nous sommes à l’article 4, page 2, lignes 13 et 14. Il s’agit d’une courte disposition.

Le sénateur Beaudoin: Aux lignes 13 et 14, nous avons proposé: «doit, par règlement, l’abroger et le réédicter». Je ne crois pas que le mot «doit» soit nécessaire.

Le sénateur Joyal: Nous proposons le mot «doit» au lieu du mot «peut».

La présidente: C’est votre modification, sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Je sais.

La présidente: Sénateur Joyal, vous devriez peut-être laisser au sénateur Beaudoin le soin de défendre sa proposition au lieu de lui mettre des mots dans la bouche.

Le sénateur Beaudoin: Il y a peut-être un détail qui m’échappe. À la réflexion, le mot «doit» n’est pas nécessaire. Le mot «peut» est peut-être acceptable. Si, de votre côté, vous proposez le mot «doit», j’aimerais savoir pourquoi.

Le sénateur Joyal: Nous ne proposons pas de mot. Je ne propose rien du tout. Il est important que les spécialistes que nous avons avec nous aujourd’hui commentent la question que nous avons soulevée autour de la table. Puisque les témoins ont entendu les discussions que nous avons eues à ce sujet, il serait peut-être intéressant de les entendre sur le maintien des lignes en question et sur la non-substitution du mot «peut» par le mot «doit».

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice: À mon avis, le maintien du mot «peut» se justifie de deux façons. On confère des pouvoirs au gouverneur en conseil en raison du jugement exigé. De façon générale, il s’agit de questions d’une certaine complexité relevant de la politique publique. On doit conserver les mots «may» et «peut» pour conserver la marge de manœuvre nécessaire pour réagir aux considérations à l’origine des pouvoirs. Lorsque des pouvoirs sont définis à l’aide du mot «doit», on a affaire à des pouvoirs mécaniques. Les circonstances justifient leur existence ou non. Il s’agit simplement d’établir s’ils existent.

Dans le cas présent, nous sommes d’avis que les circonstances qui sous-tendent l’exercice des pouvoirs peuvent être complexes. Elles soulèvent des questions sur ce qu’est un texte de nature législative. La complexité du problème justifie le maintien d’une certaine marge de manœuvre et d’une certaine discrétion dans l’exercice des pouvoirs.

Le sénateur Beaudoin: Vous préférez «peut».

M. Keyes: Oui, exactement.

Le sénateur Beaudoin: C’est plus avantageux, en un sens.

Senator Moore: It is more flexible.

Senator Fraser: I thought it was logical, when you look at the package of amendments that Senator Beaudoin has proposed, that that one be presented out of order, in terms of where it falls on the pages. It would be looked at in the light of the proposed amendment that precedes it. If the first of those amendments —

The Chairman: I have reordered the package.

Senator Fraser: I did not have the nerve to do that. If this committee were to adopt the proposed amendment that upon the expiration of three years after this act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed, there would be no need to consider the question of “shall” or “may.” That issue would become academic. It is the same time period — three years.

On the other hand, if we did not adopt that —

Senator Beaudoin: That is the only debate we have. It is three and five years.

Senator Fraser: Perhaps we should postpone it. I like the order in which Senator Beaudoin presented these. It makes sense to me.

The Chairman: Is it agreed that we will come back to this when we get to that stage in our discussion?

Some Senators: Yes.

The Chairman: The next one is clause 4, page 3. The next government amendment is again on clause 4, page 2, and replaces lines 29 to 37 with “unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.”

Senator Beaudoin: I am strongly in favour.

Senator Joyal: It should be on the record, and the witness may speak on this, as I see our colleague, Senator Cools, was very concerned about retroactivity. This addresses the retroactivity issue. Maybe we can have comments from the representative of the Department of Justice?

Mr. Tremblay: Essentially, the concerns that were expressed in committee were that we might have been contemplating the possibility of convicting a person for an offence that had been retroactively “validated,” if we can use that term, under a regulation that was unpublished. There was the additional protection of having to take reasonable steps to bring the substance of the legislative instrument to the notice of that person.

There were substantial discussions around that issue. The motion tabled here essentially eliminates the possibility that any person will be convicted in a prosecution for an offence under

Le sénateur Moore: Plus souple.

Le sénateur Fraser: À l'examen des modifications proposées par le sénateur Beaudoin, je trouvais qu'il était logique que l'une soit présentée sans égard à l'ordre établi, en ce qui a trait à la position dans les pages. On examinera la question à la lumière de la modification proposée qui précède. Si la première de ces modifications...

La présidente: J'ai refait l'ordre des propositions.

Le sénateur Fraser: Je n'aurais jamais eu le culot de le faire. Si le comité devait adopter la modification proposée selon laquelle, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur du texte de loi, tout texte législatif visé au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité dans les deux langues officielles serait abrogé, on n'aurait pas à se pencher sur la question du «doit» ou du «peut». La question serait alors toute théorique. On a affaire à la même période — trois ans.

Si, par ailleurs, nous n'adoptons pas cette...

Le sénateur Beaudoin: C'est la seule question dont nous débattons. Trois ans et cinq ans.

Le sénateur Fraser: Peut-être devrions-nous suspendre la discussion. L'ordre dans lequel le sénateur Beaudoin a présenté ses modifications me plaît. Il a un sens à mes yeux.

La présidente: Est-on d'accord pour revenir sur cette question lorsque nous en serons là dans nos discussions?

Des voix: D'accord.

La présidente: La prochaine modification porte sur l'article 4, à la page 3. La prochaine modification proposée par le gouvernement a trait, une fois de plus, à l'article 4, page 2. On propose que la disposition soit modifiée, par substitution, aux lignes 23 à 35, de ce qui suit: «Nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.»

Le sénateur Beaudoin: J'y suis fortement favorable.

Le sénateur Joyal: On devrait mentionner cette question aux fins du compte rendu et inviter le témoin à dire un mot de cette question puisque notre collègue, la sénateur Cools, a fait état de vives inquiétudes au sujet de la rétroactivité. Le disposition répond au problème de la rétroactivité. Peut-être pourrions-nous entendre le représentant du ministère de la Justice à ce sujet?

M. Tremblay: Essentiellement, les préoccupations exprimées par le comité avaient trait au fait qu'une personne aurait peut-être pu être condamnée pour une infraction «validée» de façon rétroactive, si je peux me permettre, aux termes d'un règlement inédit. Il y avait la garantie additionnelle selon laquelle il fallait que des mesures raisonnables aient été prises pour porter le fond du texte législatif à l'attention de la personne.

Cette question a fait l'objet de discussions substantielles. On a déposé ici la motion qui a pour effet d'éliminer la possibilité qu'une personne soit condamnée au terme d'une poursuite pour

one of these retroactively validated regulations. The only prosecutions leading to a conviction that could take place under this current draft are those that occur after the new regulation is enacted and published in both official languages.

Senator Beaudoin: Does this mean paragraph 2 is out?

Mr. Tremblay: Paragraph 3(b) is gone. The motion replaces lines 29 to 37, which are currently labelled 3(a) and (b), with the shorter text you have here.

The Chairman: The next government amendment is to clause 6. I suggest we deal with the ones that Senator Beaudoin has put before us on clause 4, on page 3, and come back to the one that Senator Fraser was concerned about on clause 4, on page 2.

Senator Cools: I am not sure I understand what we are doing. Are we in clause by clause?

The Chairman: We are not. The committee agreed to look at the government amendments and the ones we know Senator Beaudoin is going to propose at the same time. Senator Beaudoin has agreed with the government ones so far, and has in effect withdrawn his. We are now coming to a different situation. We will do clause-by-clause tomorrow morning.

Senator Cools: Is this a preliminary look?

The Chairman: This is a preliminary look at the whole thing.

Senator Beaudoin: Clause 4, page 3. What we propose is that upon the expiration of three years after this act comes into force, the legislative instrument described in subsection 1 that has not been re-enacted in both official languages is repealed. There is a certain logic there. I would like to hear from the justice department.

Mr. Keyes: This amendment was inspired by comments from representatives of the standing joint committee, based on section 32 of the Statutory Instruments Act as it was originally enacted in 1970.

I would like to point out an important difference between that act and the bill here. The purpose of the Statutory Instruments Act was to deal with the body of regulations that were then in force.

The bill before you has a different scope. It reaches into the past. Many of the instruments it is dealing with were made in the past, and some have already been repealed. Our concern with the breadth of your proposed amendment is that it may not be clear what the impact is, particularly on instruments both made and repealed in the past. We are concerned that somehow it may be interpreted as disturbing transactions that have come and gone under those old regulations that are no longer in force.

une infraction à un règlement validé rétroactivement. En vertu du libellé actuel, les seules poursuites pouvant déboucher sur une condamnation sont celles qui surviennent après l'édiction et la publication de la nouvelle disposition réglementaire dans les deux langues officielles.

Le sénateur Beaudoin: Cela signifie-t-il la suppression du paragraphe (2)?

M. Tremblay: L'alinéa 3b) disparaît. La motion entraîne la substitution, aux lignes 23 à 35, qui correspondent actuellement aux alinéas 3a) et b), du texte plus court que vous avez ici.

La présidente: La prochaine proposition du gouvernement porte sur l'article 6. Je propose que nous étudions d'abord celles que le sénateur Beaudoin a présentées en rapport avec l'article 4, à la page 3, avant de revenir à celle qui préoccupait le sénateur Fraser relativement à l'article 4, à la page 2.

Le sénateur Cools: Je ne suis pas certaine de comprendre ce que nous faisons. Sommes-nous au stade de l'étude article par article?

La présidente: Non. Le comité a accepté d'examiner les modifications avancées par le gouvernement et celles que le sénateur Beaudoin, nous le savons, présentera au même moment. Jusqu'ici, le sénateur Beaudoin a été d'accord avec le gouvernement et a, dans les faits, retiré les siennes. Nous allons bientôt être face à une situation différente. C'est demain matin que nous allons procéder à l'étude article par article.

Le sénateur Cools: Il s'agit d'un examen préliminaire?

La présidente: Il s'agit d'un examen préliminaire de toute la question.

Le sénateur Beaudoin: Article 4, page 3. Ce que nous proposons, c'est que, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur du projet de loi, le texte législatif visé au paragraphe (1) n'ayant pas été réédité dans les deux langues officielles soit abrogé. Il y a là une certaine logique. J'aimerais entendre le ministère de la Justice à ce sujet.

M. Keyes: La modification a été inspirée par des commentaires de représentants du comité mixte permanent, lesquels portent sur l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires, telle qu'elle a été édictée à l'origine en 1970.

Je tiens à souligner une différence importante entre cette loi et le projet de loi que nous avons ici. La Loi sur les textes réglementaires avait pour but les dispositions réglementaires qui existaient à l'époque.

La portée du projet de loi à l'étude est différente. Ses effets se font sentir dans le passé. Bon nombre de textes auxquels il se rapporte ont été établis dans le passé, et certains ont déjà été abrogés. Ce qui nous inquiète à propos de l'étendue de la modification que vous proposez, c'est qu'on ne définit peut-être pas clairement ce que sera l'impact, en particulier relativement au texte établi et abrogé dans le passé. Ce que nous craignons, c'est qu'on considère qu'il a une incidence sur les transactions qui ont existé avant de disparaître aux termes d'anciens règlements qui ne sont plus en application.

We are concerned that your amendment is, at the very least, too far reaching, in that it may repeal for a second time instruments that have already been repealed.

Senator Beaudoin: Were all of them repealed?

Mr. Keyes: In the Statutory Instruments Act? It only dealt with instruments that were in force in 1971, when the act came into force.

Senator Fraser: Addressing this particular point, it seems there might be a different form of words. If you can persuade us that we are talking about real damage being done to contracts that were valid and have successor consequences today that would suddenly be voided because of this clause, perhaps we could find a way to reword it.

My fundamental position, which I think this amendment essentially meets, is that if they were not valid, then at a given point in time — and that too perhaps would be open to negotiation; maybe three years is not quite enough time — if it has not been fixed, it should not be considered to be still available. I do not think we should be giving ourselves wiggle room and loopholes to avoid meeting our constitutional responsibilities. I did not think the governments of Quebec or Manitoba should have been given that wiggle room, and I certainly do not think the Government of Canada should be given it either.

It is a matter of principle, as far as I am concerned, and of consistency. This Parliament — this institution — stood strongly behind our rigorous application of the constitutional requirements when it was the provinces that were affected.

I do not want to argue in favour of double standards. If we are rigorous with others, we should be rigorous with ourselves. As to the precise terms, that, I think, is open to discussion. Maybe three years is not enough. I would not want to see it go beyond five, but maybe there needs to be a little adjustment to avoid actual damage being done to citizens of Canada in the case of repealed instruments that you were talking about. On the basic principle, I think this is a truly excellent approach.

Senator Beaudoin: I agree with you that the question of three years or five years is debateable. If it needs to be five years, I think that is fine.

I agree with your first point, Senator Fraser. We cannot do that with the Constitution because it is the law of the land. We have to comply, whatever the cost.

If you convince me that we need five years, I will vote for that. However, like Senator Fraser, I want to ensure that we respect the Constitution.

Nous craignons que la modification que vous proposez ait une trop grande portée, en ce sens qu'elle peut entraîner la deuxième abrogation de textes qui l'ont déjà été.

Le sénateur Beaudoin: L'ont-ils tous été?

M. Keyes: Dans la Loi sur les textes réglementaires? Elle ne porte que sur les textes qui étaient en application en 1971, au moment de son entrée en vigueur.

Le sénateur Fraser: À ce propos, il existe peut-être une forme de mots différente. Si vous réussissez à nous convaincre que nous avons véritablement affaire ici à des préjudices réels portés à des contrats qui étaient valides et qui ont aujourd'hui des conséquences sur leurs successeurs qui risquent, du jour au lendemain, d'être déclarés nuls et nonavenus en raison de cette disposition, peut-être pourrions-nous trouver un moyen de la reformuler.

Ma position fondamentale, à laquelle, me semble-t-il, la modification répond essentiellement, c'est pour que les textes en question, s'ils n'étaient pas valides et qu'on n'a rien fait pour régulariser la situation, on devrait, tôt ou tard — ce qui pourrait faire l'objet de négociations, et peut-être trois ans ne représentent-ils pas un délai suffisant — considérer qu'ils ne sont plus disponibles. Je ne crois pas que nous devrions nous ménager des échappatoires et nous donner les coudées franches pour éviter de respecter nos responsabilités constitutionnelles. Je ne pense pas qu'on aurait dû donner aux gouvernements du Québec ou du Manitoba une telle marge de manœuvre, il est certain que je ne pense pas que le gouvernement du Canada devrait en bénéficier.

C'est, en ce qui me concerne, une question de principe et d'uniformité. Le Parlement — l'institution — a soutenu fermement l'application rigoureuse des obligations constitutionnelles lorsque des provinces étaient touchées.

Je ne veux pas défendre l'adoption d'une politique de deux poids, deux mesures. Si nous sommes rigoureux avec d'autres, nous devrions l'être aussi avec nous-mêmes. Quant à la formulation précise, elle est, je pense, sujette à discussion. Peut-être un délai de trois ans n'est-il pas suffisant. Je ne voudrais pas qu'on aille au-delà de cinq ans, mais peut-être devrait-on effectuer un rajustement mineur pour éviter que des préjudices réels ne soient causés à des Canadiens, dans les cas de textes abrogés auxquels vous avez fait référence. Sur le plan du principe fondamental, je pense qu'il s'agit d'une excellente approche.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous pour dire que la question du délai de trois ans ou de cinq ans est sujette à discussion. S'il faut retenir un délai de cinq ans, je n'y vois pas d'inconvénient.

Je suis d'accord avec le premier point que vous avez soulevé, sénateur Fraser. Nous ne pouvons pas agir de la sorte en rapport avec la Constitution, parce qu'il s'agit de la loi du pays. Nous devons nous y conformer, coûte que coûte.

Si vous réussissez à me convaincre qu'il faut un délai de cinq ans, je donnerai mon accord. Cependant, à l'instar du sénateur Fraser, je tiens à ce que nous respections la Constitution.

Senator Cools: I have some concerns and I am not sure if they are procedural. It seems that before we proceed to contemplating amendments, this committee should spend some time considering whether the issues are properly before Parliament. We are being asked to vote for something that is not before us. Perhaps these witnesses could explain to us what form of bill this is that asks Parliament to vote on proposals not before it, and on what authority the ministers are bringing it before us. I would suspect that there is no parliamentary authority for a bill of this form. I could develop some very sophisticated arguments that this is not a bill at all because the proposal that Parliament is being asked to give its opinion of, and its judgment on, is not contained in it.

For anything to become a law of Canada, it should have three readings in each chamber and then the assent of Her Majesty. We are being asked to vote on something that has not had one reading, let alone six, in the two houses.

The Chairman: This is a Senate bill and it is properly before us. It has had two readings in the Senate chamber and is framework legislation, just like almost any other bill before us.

Senator Cools: It is not. This is why I am asking these questions. We are asked to vote on something that is not before us or contained in the bill. An act of Parliament is what we see on the paper. We are being asked to pass a century of instruments. Those instruments should be before us. We are not an imperial body and so we do not make declarations — this is hereby enacted.

The Chairman: Excuse me, Senator Cools, perhaps we will allow these gentlemen to answer.

Senator Cools: I would like to know your constitutional and parliamentary authority for this form of bill, and I would like you to tell me what form of bill this is.

Mr. Keyes: The constitutional authority is the same as that that underpins all the instruments that were purportedly made. That is the substantive authority. If an instrument is made under a federal statute, we assume that the authority for that statute existed, and we are relying on that authority.

Now, as to your point that there is little detail in this, I would suggest that this is not an unusual bill. In my experience, about every two or three years, bills of this nature are presented and passed by Parliament that validate instruments that, for one reason or another, were defectively made. Often, that is because there was a defect in the process of making them, or sometimes in the substantive authority. Therefore, the object of the bill is to provide that authority, but also to validate the things that were done in the past when the authority was lacking.

Le sénateur Cools: J'ai certaines inquiétudes, et j'ignore si elles ont trait à la procédure. Avant d'envisager des modifications, le comité, me semble-t-il, devrait pendant un certain temps se demander si les problèmes en question sont adéquatement soumis à l'attention du Parlement. On nous demande de voter sur des questions qui ne nous ont pas été soumises. Peut-être les témoins pourraient-ils nous expliquer à quel genre de projet de loi on a affaire lorsqu'on invite le Parlement à voter sur des propositions qui ne lui ont pas été soumises et en vertu de quel pouvoir les ministres nous les renvoient. Pour ma part, je suis d'avis qu'il n'y a pas d'autorisation parlementaire pour un projet de loi présenté sous cette forme. Je pourrais, au moyen d'arguments des plus raffinés, montrer qu'il ne s'agit pas du tout d'un projet de loi puisque la proposition sur laquelle on demande au Parlement de se prononcer et qu'on l'invite à juger n'en fait pas partie.

Pour qu'un texte quelconque ait force de loi au Canada, il doit faire l'objet de trois lectures dans chacune des chambres, puis obtenir la sanction de Sa Majesté. Nous sommes appelés à mettre aux voix un texte qui n'a pas eu droit à une seule lecture, encore moins six, dans les deux chambres.

La présidente: Voici un projet de loi du Sénat qui nous est confié comme il se doit. Il a eu droit à deux lectures au Sénat; il s'agit d'une loi-cadre, tout comme la plupart des lois qui nous sont proposées.

Le sénateur Cools: Il ne s'agit pas d'une loi-cadre. C'est la raison pour laquelle je pose ces questions. Nous sommes appelés à mettre aux voix un texte que nous n'avons pas devant les yeux, que ce projet de loi ne renferme pas. Les textes de loi que nous adoptons au Parlement sont imprimés sur le document qui nous est remis. Nous sommes appelés à adopter l'équivalent d'un siècle de textes législatifs. Or, les textes en question devraient nous être remis. Nous ne formons pas un organe impérial habilité à décréter: par les présentes, nous édictons...

La présidente: Je vous prie de m'excuser, sénateur Cools; nous pourrions permettre à ces messieurs de répondre.

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir quelle autorité constitutionnelle et parlementaire vous invoquez pour justifier un projet de loi de cette nature; et j'aimerais que vous me disiez de quelle nature est ce projet de loi.

M. Keyes: L'autorité constitutionnelle est la même que celle qui fonde tous les textes qui sont censément adoptés. Voilà pour le fondement. Si un texte est établi dans le cadre d'une loi fédérale, nous présumons que l'autorité qui le fonde existe, et nous l'invoquons.

Bon, pour ce qui est de dire que les données manquent dans cette histoire, je dirais qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi inusité. Si mon souvenir est bon, toutes les deux ou trois années, des projets de loi de cette nature sont déposés au Parlement, et ils sont adoptés, pour donner valeur à des textes qui, pour une raison ou une autre, comportent un vice. Souvent, c'est qu'il y a eu un vice de procédure; parfois, c'est le fondement du projet de loi lui-même qui pose problème. Le projet de loi vise donc à établir ce fondement, mais uniquement pour valider les textes dans les cas où, par le passé, l'autorité voulue faisait défaut.

In those cases, we typically do not reproduce the terms of those instruments, but rather the registration numbers are referred to and cited. In this bill, we are basically taking the same approach. We are trying to identify what those are and to validate them.

Senator Cools: I understand you to say that we have passed several other re-enactment bills before. In this bill, the word in clause 3(1) is “re-enactment.” You are saying to me that this sort of thing is common.

Mr. Keyes: I would not say it is very common, but there are a number of examples of legislation that I would describe as “validating.” We have recognized that there is some legal defect with certain instruments and the legislation is intended to correct that.

The Chairman: Senator Cools, I would add that we are attempting to fix delegated legislation — not legislation itself. That is what regulations are. I cannot see that there is anything wrong with giving a minister the power to fix the laws, the substance of which was delegated in the first place.

Senator Cools: This bill does not do that. I would have no problem with giving the Governor in Council the power to fix or correct subordinated or delegated legislation.

This bill makes a declaration of a re-enactment without telling Parliament what it is that is being enacted. We have to understand what an act of Parliament is and what “enactment” means.

When something is enacted in Parliament, for example, “that this grey-haired senator shall now be viewed as a black-haired senator,” that proposal is contained in the bill and Parliament’s approval is sought. This is not the case with this bill. This is highly irregular. I want to know the authorities. There are hosts of parliamentary authorities that one looks to constitutionally when one frames legislation. At the time that the BNA was being framed —

The Chairman: Thank you. Senator Fraser on this point, and then I believe Mr. Newman —

Senator Cools: I want to know.

The Chairman: Senator Cools, we are attempting to get some answers for you.

Senator Fraser: I would simply observe that there is no question here of any text that has not already been enacted in one official language. We are not giving a blank cheque to anybody. Every text to which this bill refers exists already and has been duly adopted, except for the linguistic element. Every other aspect has gone through all the normal rigorous processes.

Senator Cools: I have no problem with that whatsoever.

Mr. Newman: This bill, as you mentioned, senator, addresses delegated legislation or subordinate legislation. In terms of the constitutional authority and the administrative law support for

Dans ces cas, d’ordinaire, nous reproduisons non pas les termes, mais plutôt les numéros d’inscription cités. Dans le cas qui nous occupe, nous adoptons essentiellement la même approche. Nous essayons d’établir de quels textes il s’agit pour ensuite les valider.

Le sénateur Cools: Si je ne m’abuse, vous dites que nous avons déjà adopté plusieurs projets de loi de réédiction. Dans ce projet de loi, c’est le terme «réédicte» qui est employé au paragraphe 3(1). Vous me dites que cela est monnaie courante.

M. Keyes: Je ne dirais pas que c’est très courant, mais il existe plusieurs exemples de lois que je qualifierais de «validantes». Nous avons reconnu que, sur le plan juridique, certains textes comportent un vice; ce projet de loi vise à corriger la situation.

La présidente: Sénateur Cools, j’ajouterais que nous essayons de corriger des législations subordonnées — et non pas les lois elles-mêmes. C’est la nature d’un règlement. Je ne vois pas en quoi nous aurions tort d’habiliter un ministre à corriger des lois dont le fond a fait, au départ, l’objet d’une délégation.

Le sénateur Cools: Le projet de loi ne fait pas cela. Je n’hésiterais pas du tout à accorder au gouverneur en conseil le pouvoir de corriger la législation subordonnée ou déléguée.

Ce projet de loi déclare que les textes sont réédictees sans révéler au Parlement ce qui, au fait, est édicté. Nous devons comprendre la manière dont se conçoit une loi et le sens qu’il faut prêter au terme «édicter».

Quant le Parlement édicte une loi — par exemple, le sénateur aux cheveux gris que vous avez devant les yeux sera désormais considéré comme un sénateur aux cheveux noirs — la proposition énoncée se trouve dans le projet de loi lui-même, et le Parlement est appelé à y donner son approbation. Ce n’est pas le cas du projet de loi dont il est question ici. Nous nous éloignons beaucoup de l’usage. Je souhaite savoir en quoi la démarche est fondée. Il existe toute une série de textes habilitants qui fondent le Parlement, sur le plan constitutionnel, quand il conçoit une loi. À l’époque où l’AANB était en voie de conception...

La présidente: Merci. Le sénateur Fraser, à ce sujet, puis, je crois, M. Newman...

Le sénateur Cools: Je souhaiterais savoir.

La présidente: Sénateur Cools, nous essayons d’obtenir des réponses à vos questions.

Le sénateur Fraser: Je ferai simplement remarquer qu’il n’est jamais question ici d’un texte qui n’aurait pas déjà été édicté dans une langue officielle. Nous ne donnons carte blanche à personne. Tous les textes auxquels renvoie ce projet de loi existent déjà et ont été adoptés en bonne et due forme, mis à part l’élément linguistique. Sous tous les autres aspects, le législateur y a appliqué les critères rigoureux qui sont l’usage.

Le sénateur Cools: Cela ne me pose aucune difficulté.

M. Newman: Ce projet de loi, comme vous l’avez mentionné, sénateur, traite d’une législation déléguée, ou législation subordonnée. Quant à l’autorité constitutionnelle et au droit

this, Parliament is supreme within its jurisdiction under section 91 of the Constitution Act, 1867. Parliament has chosen, through various statutes, to delegate some of its legislative powers to subordinate bodies. Through this proposed legislation, Parliament is correcting some of the errors of its subordinates. Only Parliament is in a position to do that. As some of them no longer exist for various reasons, it would be awkward to try to re-establish each of these instruments. We are re-enacting regulations, subordinate legislation, not acts of Parliament.

Senator Cools: This is an act of Parliament that is being used as an imperial declaration.

Mr. Newman: Parliament, in its authority, is doing this.

Senator Cools: That is the whole point. It is not telling us what it is asking Parliament to approve.

Mr. Newman: Parliament is saying — if Parliament enacts this proposed legislation — that legislative instruments coming within the definition here will be re-enacted.

Senator Cools: I read that carefully. I am saying to you there is no such parliamentary precedent for this sort of declaration.

The Chairman: What you are raising here is a point of order. At this point, we are trying to go through what will probably be amendments to this particular bill, which is properly before us because the Senate of Canada has sent it to us.

I believe we are not getting too far with this discussion. We should carry on considering the amendments that are before us.

Senator Cools: I would submit that if we are not getting answers, maybe we should get some witnesses who can give us some.

Senator Bryden: If I can make an observation, I find it rather late in the game for a member of the committee to raise what in legal terms would be a preliminary objection as to why we are here. This has been going on for weeks and months. It went through first and second reading in the Senate, and if you want to oppose it in its entirety, you will have an opportunity on third reading.

Many people have put much effort into this, and they believe that what we are doing is simply attempting to enact legislation regarding instruments that have occurred in the past that did not conform to our requirements that they be in both official languages. That is basically what we are doing.

If you have a technical problem with it, let us defeat it on the floor of the Senate when it comes for third reading. It is unfair for you to show up here today, after weeks of work, and you are member of the committee —

administratif qui viennent fonder la démarche, le Parlement est souverain dans les champs d'action décrits à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. Par l'entremise de divers statuts, le Parlement a choisi de déléguer certains de ses pouvoirs législatifs à des organes subordonnés. Par la voie du projet de loi proposé ici, le Parlement corrige certaines des erreurs commises par ses organes subordonnés. Seul le Parlement est en position de le faire. Comme certains organes n'existent plus pour une raison ou une autre, il serait maladroit d'essayer de rétablir chacun des textes en question. Nous réédiquons des règlements, des textes d'application, et non pas des lois.

Le sénateur Cools: C'est une déclaration impériale travestie en projet de loi.

M. Newman: Le Parlement est habilité à agir ainsi.

Le sénateur Cools: C'est justement cela. On ne nous dit pas ce que le Parlement est appelé à approuver.

M. Newman: Le Parlement dit — si le Parlement édicte ce projet de loi — que les textes législatifs répondant à la définition donnée seront réédiqués.

Le sénateur Cools: J'ai lu le passage avec soin. Je vous dis qu'il n'y a aucun précédent, au Parlement, pour ce qui est de cette sorte de déclaration.

La présidente: Vous formulez une objection qui se rapporte à la procédure. Au point où nous en sommes, nous essayons d'examiner ce que seront probablement les modifications de ce projet de loi particulier, qui nous a été confié en bonne et due forme: le Sénat du Canada nous l'a envoyé.

Je crois que cette discussion ne va pas trop loin. Nous devrions continuer à examiner les modifications que nous avons devant les yeux.

Le sénateur Cools: Je dirais que si nous n'obtenons pas réponse à nos questions, nous devrions peut-être faire appel à des témoins qui seront en mesure de nous éclairer.

Le sénateur Bryden: Si vous me permettez de faire une observation, je dirais qu'il est un peu tard pour un membre du comité de soulever ce qui, sur le plan juridique, serait une objection préliminaire à la raison d'être de nos travaux. Nos travaux sont en marche depuis des semaines et des mois. Il y a d'abord eu la première lecture et la deuxième lecture au Sénat, et si vous souhaitez vous opposer au projet de loi dans son intégralité, vous aurez l'occasion de le faire au moment de la troisième lecture.

Nombre de gens y ont mis beaucoup d'efforts, et ils croient que nous cherchons simplement à édicter une loi touchant des textes qui, quand ils ont été adoptés, n'étaient pas conformes à une exigence que nous nous donnons, soit qu'ils figurent dans les deux langues officielles. Voilà, essentiellement, ce que nous faisons.

Si vous y voyez un vice de forme, alors rejetons-le au Sénat au moment de la troisième lecture. Il est injuste que vous arriviez ici aujourd'hui, après des semaines de travail, et vous êtes membre du comité...

Senator Cools: I am sorry, I have raised this issue in this committee. I have raised this issue and it has not yet been answered.

Senator Bryden: You raised it today.

Senator Cools: I have raised it before.

The Chairman: Order. Order, please.

Senator Cools: Check the records.

The Chairman: Order, please!

Senator Cools: Maybe you missed meetings too.

The Chairman: Order, please. Senator Cools has raised this before, to be fair to her. I think the point that Senator Bryden is making is correct. If you believe that this bill is improperly before us, then the place to take issue with that is on the floor of the Senate chamber.

Senator Cools: I have witnesses here from the Department of Justice who were involved in framing this.

The Chairman: Yes, Senator Cools, and they have answered you several times.

Senator Cools: I have not been answered.

The Chairman: Senator Cools, order please. Order!

Senator Cools: Do not talk to me like that.

The Chairman: I am attempting to make this a productive session so that we do not go through exactly the same thing tomorrow morning.

Senator Cools: Oh, we will.

The Chairman: Undoubtedly we will. Senator Cools, if I may complete what I was going to say, please.

I am going to take this as a point of order. I am going to rule it out of order. I am going to ask for the support of the committee to do so.

Are we agreed? We are agreed.

Senator Cools: I would like a formal vote on that by way of a motion.

Senator Fraser: I move that this committee support the chair's ruling on the point of order raised by Senator Cools.

Senator Cools: I did not raise a point of order, nor did I ask the chair to make a ruling on a point of order. It is unfortunate that someone can put words in my mouth. If I had wanted to raise a point of order, I would have. I raised no point of order, and it is extremely out of order for Senator Fraser to make a motion suggesting that I did.

The Chairman: Are we agreed that we will carry on with the discussion of the clauses that are before us? Thank you.

Le sénateur Cools: Je m'excuse, j'ai soulevé la question pendant les travaux du comité. J'ai soulevé cette question, mais je n'ai pas encore obtenu de réponse.

Le sénateur Bryden: Vous l'avez soulevée aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Je l'ai soulevée avant.

La présidente: À l'ordre. Je vous en prie, à l'ordre.

Le sénateur Cools: Vérifiez les dossiers.

La présidente: Je vous en prie: à l'ordre!

Le sénateur Cools: Vous avez peut-être aussi passé à côté.

La présidente: Je vous en prie, à l'ordre. Le sénateur Cools a déjà soulevé la question, pour être juste. Je crois que le point que soulève le sénateur Bryden est correct. Si vous croyez que nous n'avons pas raison d'étudier le projet de loi, l'endroit où il faut s'y opposer est la salle du Sénat.

Le sénateur Cools: Je vois ici des témoins du ministère de la Justice qui ont participé à l'élaboration de ce projet de loi.

La présidente: Oui, sénateur Cools, et ils ont répondu à vos questions plusieurs fois.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas obtenu de réponse à mes questions.

La présidente: Sénateur Cools, je vous en prie, à l'ordre. À l'ordre!

Le sénateur Cools: Ne me parlez pas sur ce ton.

La présidente: J'essaie de faire en sorte que nous ayons une séance productive, pour que nous n'ayons pas à rejouer la même pièce tout à fait demain matin.

Le sénateur Cools: Ah, nous allons le faire.

La présidente: Sans aucun doute, nous allons le faire. Sénateur Cools, si vous me permettez de terminer...

J'interprète cela comme une invocation du Règlement. Je rappelle le sénateur au Règlement. Je demanderai au comité des appuis à cet égard.

Est-ce adopté? Adopté.

Le sénateur Cools: J'aimerais que cela soit mis aux voix dans les formes, au moyen d'une motion.

Le sénateur Fraser: Je propose que le comité appuie la décision de la présidente concernant l'invocation du Règlement par le sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas invoqué le Règlement; je n'ai pas non plus demandé à la présidente de trancher une question liée au Règlement. Il est malheureux qu'on puisse me prêter des paroles que je n'ai pas prononcées. Si j'avais voulu invoquer le Règlement, je l'aurais fait. Je n'ai pas invoqué le Règlement, et il est extrêmement déplacé de la part du sénateur Fraser de formuler une motion qui laisse entendre que je l'aurais fait.

La présidente: Convenons-nous de poursuivre la discussion sur les articles du projet de loi que nous avons devant les yeux? Merci.

Senator Cools: I wanted a formal vote, with a roll call.

Senator Fraser: I withdraw my motion. I can rephrase it, if that is your wish, Chair.

Senator Cools: You need an agreement to withdraw your motion.

The Chairman: We do not need seconders in committee.

Senator Fraser: I can withdraw my motion.

The Chairman: I believe Senator Fraser can withdraw her motion. We will carry on with the discussion of these clauses. We are still on clause 4, page 3, with a suggested amendment, subclause 7.

Senator Andreychuk: I had concerns when you were trying to take this bill into areas where something that was supposed to be published had not been published at all, and that was a fundamental flaw that I could not overcome.

Since you have withdrawn that, it seems to me there is still one hurdle left. If I go back to the Manitoba case, which I know the best, your new clause 8 talks about undertaking a comprehensive review of the operation of proposed section 4 and the report. You talk about submitting a report on the review.

Had you said that you would undertake a comprehensive review of delegated legislation that could be caught under this bill, and that you would submit a full and exhaustive review such as that in Manitoba, then I do not think we would need this subclause 7.

I am caught between these two amendments. On the one hand, it says, "upon the expiration of three years after this act, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed." To me that is obvious. That is the point that Senator Fraser is making and I agree.

I thought the proposed new clause 8 should have been a modality to assess all the regulations to come to that determination. If clause 8 went that far, we would not need proposed subsection (7). If we leave clause 8 as it is, it is simply a report on an operation of a section and does not deal with the enactment of the faulty legislation. Therefore, some kind of subsection (7) is required, whether it should be this one or another one. You are saying that you will undertake a review in five years, and we have an expiration time of three years. Therefore, there is a time-related conundrum.

Are you prepared to look at clause 8 as more than the words obviously state — that it is just a comprehensive review of an operation and a report? On page 2, it simply states that a report on the review will be submitted to that committee. It does not say that it will be a comprehensive review, or that you will analyze all of the legislative instruments, et cetera. There is no finality to this

Le sénateur Cools: Je souhaite qu'il y ait un vote dans les formes avec appel nominal.

Le sénateur Fraser: Je retire ma motion. Je peux la reformuler, si c'est ce que vous souhaitez, madame la présidente.

Le sénateur Cools: Il vous faut l'appui d'autrui pour retirer votre motion.

La présidente: L'appui d'une seconde personne n'est pas nécessaire, en comité.

Le sénateur Fraser: Je peux retirer ma motion.

La présidente: Je crois que le sénateur Fraser peut retirer sa motion. Nous allons poursuivre la discussion sur ces articles. Nous en sommes toujours à l'article 4, page 3, à la modification proposée: le paragraphe (7).

Le sénateur Andreychuk: J'avais des réserves quand vous tentiez d'appliquer ce projet de loi à quelque chose qui n'a jamais été publié même s'il était censé avoir été publié, et c'est là un vice fondamental que je ne pouvais omettre de voir.

Comme vous avez retiré cela, il me semble qu'il reste un obstacle. Si vous permettez qu'on revienne à l'affaire du Manitoba, celle que je connais le mieux... Il est question à votre nouvel article 8, de procéder à un examen approfondi de l'application de l'article 4 qui est proposé et il est question d'un rapport. Vous parlez de la présentation d'un rapport de cet examen.

Si vous aviez dit que vous alliez procéder à un examen approfondi de la législation déléguée provenant de ce projet de loi et que vous alliez en faire un examen exhaustif comme cela s'est fait au Manitoba, alors je crois que ce paragraphe (7) ne serait pas nécessaire.

Je suis prise entre ces deux modifications. D'une part, on dit: «Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.» Cela me paraît évident. C'est le raisonnement que fait valoir le sénateur Fraser, et je suis d'accord avec elle.

J'ai cru que le nouvel article 8 qui était proposé devait être une modalité pour évaluer l'ensemble des règlements, pour en arriver là. Si l'article 8 allait jusque-là, le paragraphe (7) qui est proposé ne serait pas nécessaire. Si nous laissons tel quel l'article 8, il s'agit simplement d'un rapport sur l'application d'un article; il ne s'agit pas de l'édiction d'une loi défectueuse. Il faut donc une sorte de paragraphe (7), que ce soit celui-ci ou un autre. Vous dites que vous allez entreprendre un examen dans les cinq ans, et notre délai est de trois ans. Il y a donc un problème pour ce qui touche le temps.

Êtes-vous prêt à voir ce que peut signifier l'article 8 au-delà du sens évident des mots — qu'il s'agisse uniquement d'un examen approfondi de l'application d'un article, et d'un rapport? À la page 2, on dit simplement que les gens vont remettre un rapport de cet examen au comité. On ne dit pas qu'il y aura un examen approfondi, ou que vous allez analyser l'ensemble des textes

report in clause 8 and there is no assurance of a comprehensive review of all the legislative instruments that may be caught under this.

I believe clause 8 needs to be strengthened, or that we need subsection (7), as Senator Beaudoin said.

Senator Fraser: It would work if clause 8 included a commitment to act upon the findings.

Senator Andreychuk: That was the way the situation developed in Manitoba. The undertaking was to go through the legislative instruments and determine which ones were faulty. Obviously there would still be human error, but we would find the substantive ones if there were a comprehensive undertaking to review the legislative instruments and re-enact them. That is my point. Failing that, we need something like a subsection (7).

Mr. Tremblay: I could speak to the spirit of the proposed clause 8. The comprehensive review is referred to in subsection (1). When we study a bill, we look for the intent. In this case, the intent is for the same comprehensive review as that which is discussed in subsection (2). It is just a matter of interpretation. There is a heading that says "review," there is a clause 1 that says "comprehensive review," and there is a clause 2 that says "a review is undertaken," obviously referring to the comprehensive review in clause 1. It is a comprehensive review. We have to look back to see what proposed section 4 deals with. Our intent, to repeat it, is to have the Minister of Justice undertake a comprehensive review of the implementation of clause 4. That would entail a commitment by the Privy Council Office, PCO, along with the justice department, to undertake research with all regulatory authorities so that texts are identified and considered for re-enactment by the Governor in Council. That would be the content of the report. That document would report back to the standing joint committee on the steps that had been taken. Presumably, if there were some concern about the nature of the exercise, then the committee, in full and open session, would have some scrutiny over the process.

We feel this is the type of language to address the concerns raised that the government might sit back and do nothing, coupled with something that is underlying all of this — our commitment to respect the Constitution. This bill does not need to say that we will respect the Constitution because that is a given in the work that we do. Although some have called the good faith of the government into question, I think it is fair to assume that the government will act in good faith and that this bill is being put forth in good faith.

That is an explanation of the content of proposed clause 8. In our view, it meets the concern and is sufficient. We take the point. We understand the concern, and we have our own with clause 4, page 3, as suggested by Senator Beaudoin. Mr. Keyes has expressed these concerns already. We understand the spirit in which it is being presented. We will look at it further in the course

législatifs, et cetera. Le rapport évoqué à l'article 8 ne présente pas de caractère final, et rien ne garantit qu'il y aura un examen approfondi de tous les textes législatifs qui peuvent être visés.

Je crois que l'article 8 doit être renforcé; sinon, nous avons besoin du paragraphe (7), comme l'a affirmé le sénateur Beaudoin.

Le sénateur Fraser: Cela irait si le législateur indiquait, à l'article 8, que l'on s'engage à donner suite aux résultats obtenus.

Le sénateur Andreychuk: C'est comme ça que la situation a évolué au Manitoba. Il s'agissait de passer en revue les textes législatifs et de déterminer lesquels comportaient un vice. Évidemment, il y aura toujours l'erreur humaine, mais nous pourrions repérer les textes importants s'il y avait un examen approfondi des textes législatifs et une réédiction. C'est ce que je voulais faire valoir. Sinon, nous avons besoin d'une mesure comme celle qui est énoncée au paragraphe (7).

M. Tremblay: Je pourrais parler de l'esprit de l'article 8 qui est proposé. C'est au paragraphe (1) qu'il est question de l'examen approfondi. Quand nous étudions le projet de loi, nous essayons de déceler l'intention du législateur. Dans un tel cas, il évoque le même examen approfondi que celui dont il est question au paragraphe (2). C'est seulement une question d'interprétation. Il y a cette rubrique «Examen», il y a l'article 1 qui parle d'un «examen approfondi» et il y a l'article 2, qui dit «dans l'année qui suit le début de son examen...» — visiblement, cela se rapporte à l'examen approfondi dont il est question à l'article 1. C'est l'examen approfondi. Nous devons revoir ce dont il est question à l'article 4 proposé. Notre intention, répétons-le, c'est que le ministre de la Justice procède à un examen approfondi de la mise en œuvre de l'article 4. Cela suppose que le Bureau du Conseil privé — le BCP — ainsi que le ministère de la Justice s'engagent à mettre à contribution toutes les autorisations réglementaires pour trouver les textes visés et permettre au gouverneur en conseil d'en envisager la réédiction. Voilà ce qui se trouverait dans le rapport. Le document signalerait au comité mixte permanent les mesures ayant été prises. Présument, s'il y avait des réserves à propos de la nature de l'exercice, alors le comité, dans le cadre de ses travaux, en toute liberté, aurait la possibilité d'exercer sa surveillance sur la démarche.

À notre avis, c'est le genre de formulation qu'il faut pour éviter, comme certains s'en préoccupent, que le gouvernement ne fasse rien, sans oublier un principe qui sous-tend toute cette affaire — le fait que nous nous engageons à respecter la Constitution. Il n'est pas nécessaire de dire dans le projet de loi que nous allons respecter la Constitution: dans notre domaine, on le présume. Certains ont mis en doute la bonne foi du gouvernement à cet égard, mais je crois que nous pouvons présumer légitimement qu'il agira de bonne foi et qu'il défend ce projet de loi de bonne foi.

Voilà qui explique la teneur de l'article 8 proposé. À notre avis, il répond aux préoccupations soulevées et est suffisant. Nous comprenons ce que vous dites. Nous comprenons la préoccupation qui est formulée, et nous avons nous aussi une préoccupation dont témoigne l'article 4, page 3, comme l'a laissé entendre le sénateur Beaudoin. M. Keyes a déjà formulé ces

of the evening. I would note at this point that we would not want to have clause 4 applied to texts that have been previously repealed.

The Chairman: Which clause?

Mr. Tremblay: Senator Beaudoin's clause — "upon the expiration of three years..."

The Chairman: That is clause 4.

Mr. Tremblay: Yes, the repeal clause. We would not want it to apply to texts that may have been repealed. We want to ensure that such a clause would not apply retroactively, potentially disturb a past legal situation and introduce new types of difficulties. We would also presumably argue in favour of a longer period of implementation before taking the somewhat drastic step of repealing these instruments.

Senator Andreychuk: Going back to clause 4, I do not see where there is an obligation to do a comprehensive review and go through the texts. It is still permissive, and no doubt you would do it when and how you could. The point that Senator Fraser and others have been making is that there is a duty to do that. If you emphasize the duty in clause 8, then I do not think you need the clause that Senator Beaudoin is proposing. However, if you want to leave clause 8 as it is, then we need such a clause, subject to your reservations about excluding certain situations.

Mr. Tremblay: Given that the Minister of Justice is not before the committee, perhaps we can agree to take both options back to him and bring our views to the committee tomorrow.

Senator Pearson: When you talk about greater certainty, the re-enactment of the legislative instruments under the bill does not revive those instruments. I do not see that addressed anywhere else, and yet this did come up. You were saying that we do not want retroactive penalties or to create new problems.

I can see two problems. I wanted to make sure that we did not revive instruments that had been repealed. It seems important to say that, and I do not see that clarity in the government regulations.

Senator Beaudoin: I agree with Mr. Tremblay. If you correct this situation in clause 8, I will drop that. However, if they do not redraft it, I think the amendment is right.

The Chairman: Senator Beaudoin, you can redraft it yourself to ensure it does not apply to legislative instruments that have already been repealed.

Senator Beaudoin: Perhaps.

préoccupations. Nous comprenons l'esprit dans lequel cela a été présenté. Nous allons étudier la question plus tard, en soirée. Je signalerai que nous ne souhaitons pas que l'article 4 s'applique aux textes ayant déjà été abrogés.

La présidente: De quel article parlez-vous?

M. Tremblay: L'article du sénateur Beaudoin: «Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur...».

La présidente: C'est l'article 4.

M. Tremblay: Oui, l'article sur l'abrogation. Nous ne souhaitons pas qu'il s'applique à des textes qui ont peut-être été abrogés. Nous souhaitons qu'un tel article ne s'applique pas rétroactivement, de telle sorte qu'il viendrait perturber une situation juridique passée et faire naître de nouvelles sortes de difficultés. Présunons que nous serions également en faveur d'une période de mise en œuvre plus longue, avant l'adoption d'une mesure quelque peu radicale, soit l'abrogation de ces textes.

Le sénateur Andreychuk: Pour revenir à l'article 4, je ne vois pas en quoi il y a l'obligation de procéder à un examen approfondi et de passer en revue les textes. C'est encore permissif; sans aucun doute, vous le feriez au moment qui vous convient et de la manière qui vous convient. Ce que le sénateur Fraser et d'autres font valoir, c'est qu'il y a un devoir là. Si vous insistez sur le devoir dont il est question à l'article 8, alors je ne crois pas que nous ayons besoin de l'article que propose le sénateur Beaudoin. Tout de même, si vous souhaitez laisser tel quel l'article 8, alors il nous faut une telle disposition, sans oublier toutefois les réserves que vous pouvez avoir pour ce qui est de l'exclusion de certaines situations.

M. Tremblay: Comme le ministre de la Justice n'est pas présent, nous pourrions convenir de lui faire part des deux options et revenir vous présenter nos vues demain.

Le sénateur Pearson: S'il est question de mieux préciser les termes — la réédiction des textes législatifs dans le cas de ce projet de loi n'aurait pas pour effet de faire remettre en vigueur ces textes. Je ne vois pas où la question est traitée ailleurs; néanmoins, la question s'est présentée. Vous disiez que nous ne souhaitons pas appliquer de sanction rétroactive ou créer des problèmes nouveaux.

Je peux entrevoir deux problèmes. Je veux m'assurer que nous n'allons pas faire renaître des textes qui ont été abrogés. Il me semble important de le dire, et je ne vois pas un tel degré de clarté dans le règlement du gouvernement.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec M. Tremblay. Si vous corrigez la situation à l'article 8, je laisserai tomber. Toutefois, si le législateur ne reformule pas, je crois que la modification s'impose.

La présidente: Sénateur Beaudoin, vous pouvez reformuler la modification vous-même pour vous assurer qu'elle ne s'applique pas aux textes législatifs ayant déjà été abrogés.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être.

Senator Joyal: I want to raise a point of order, taking into account what has transpired. Senator Pearson has raised a question that we can call upon our witnesses to answer before we go back to Senator Beaudoin and Senator Fraser's points, because it is interesting and valid.

Mr. Tremblay: The theory of this bill would, in our estimation, lead a court faced with the issue of an instrument being revived that ought not to have been to say that that was not the purpose. This bill is a corrective measure meant to level the field and make things right, but not to create these other problems. There would be a tendency for the court to approach it in that spirit. I think the references to the Official Languages Act and to the equal effect of both versions lead in that direction. However, that is an interpretation of the spirit of the language.

The specific words that address the issue are at clause 5 of the bill, where we provide that an instrument re-enacted under proposed section 3 or 4 is deemed to be, and to have always been, the legislative instrument it replaces. The next part talks about how it is to be cited. There is a first point, which is deeming the re-enactment to have always been exactly the same as the original text, so if the original text died, this text also dies.

That is sufficient to address another point in Senator Beaudoin's motion at clause 5, page 3, where he has: "For greater certainty, the re-enactment...does not revive those parts of instruments that were repealed, revoked, replaced or inoperative..." We have covered that with proposed section 5. That is also the purpose of citing it in the same way. There is no confusion. If something was labelled "X" originally, it is still called "X." If "X" were no longer with us, that legal fact would be preserved by proposed section 5. We do not see the need for a repetition. It certainly adds another level of clarity to it, but it is to the same effect.

Senator Pearson: These words do not resonate easily with somebody who does not have the legal training.

Senator Fraser: I have been brooding about Senator Andreychuk's thoughts on an expanded and tightened clause 8, which seems to be a process, not a principle. The process is admirable. It says, "Keep us posted on how you are doing." We are always glad to have formal legislative requirements that we be notified of how you are doing.

What it does not address is the fact that at some point, we have to say that our constitutional obligation will no longer remain open-ended for our convenience. There has to be a limit, at which time everything we have not fixed dies. Otherwise, we are trying to wriggle our way out.

Le sénateur Joyal: Je souhaite invoquer le Règlement, compte tenu de ce qui est survenu. Le sénateur Pearson a soulevé une question à laquelle nous pouvons demander à nos témoins de répondre, avant de revenir aux points du sénateur Beaudoin et du sénateur Fraser, parce que c'est intéressant et valable.

M. Tremblay: Théoriquement, à notre avis, ce projet de loi amènerait un tribunal appelé à régler la question d'un texte remis en vigueur qui n'aurait pas dû l'être à affirmer que ce n'était pas là l'intention du législateur. Le projet de loi est une mesure corrective visant à égaliser les chances, à corriger la situation, mais non pas à créer d'autres problèmes. Le tribunal aurait tendance à l'aborder dans cet état d'esprit. Je crois que les références à la Loi sur les langues officielles et l'énoncé selon lequel les deux versions ont également force de loi en sont une indication. Tout de même, c'est là une interprétation de l'esprit du projet de loi fondée sur les termes employés.

Les termes employés précisément pour traiter de cette question se trouvent à l'article 5 du projet de loi: nous y disons que le texte réédité est réputé être et avoir toujours été le texte législatif qu'il remplace. Ensuite, il est question de la manière dont il est cité. Voilà un premier élément: le texte est réputé être et avoir toujours été exactement le même qu'au départ, de sorte que si le texte initial ne vaut plus, ce texte-ci, en même temps, ne vaut plus.

Cela suffit pour régler une autre question que l'on retrouve dans la motion du sénateur Beaudoin, à l'article 5, page 3, là où il dit: «il est entendu que la réédiction... n'a pas pour effet de remettre en vigueur les parties de ceux-ci [les textes législatifs] qui ont été abrogés ou remplacés, ou qui étaient inopérants...». Nous avons couvert ce terrain dans l'article 5 proposé. C'est également là l'idée quand nous disons que le texte est cité de la même façon. Il n'y a pas de confusion possible. Si le texte au départ s'appelait «X», son nom demeure «X». Si «X» ne vaut plus, l'article 5 proposé permet de rendre compte de ce fait juridique. Nous ne voyons pas la nécessité de le répéter. Le degré de clarté est certes plus grand, mais l'effet est le même.

Le sénateur Pearson: Ces termes n'ont pas la même résonance dans l'esprit de celui qui n'a pas une formation de juriste.

Le sénateur Fraser: Je médite depuis un certain temps sur les idées que fait valoir le sénateur Andreychuk quant à l'élargissement et au resserrement de l'article 8, qui semble être un processus et non pas un principe. Le processus est admirable: il s'agit de dire «tenez-nous au courant de ce que vous faites.» Nous sommes toujours heureux de voir adopter en bonne et due forme les exigences législatives selon lesquelles nous avons droit à un bilan de ce que vous êtes en train de faire.

Ce qui est oublié, c'est que, à un moment donné, nous devons affirmer que notre obligation constitutionnelle ne demeure pas ouverte à jamais, pour être respectée quand ce sera commode pour nous. Il doit y avoir une limite, un délai au-delà duquel ce qui n'est pas corrigé tombe. Sinon, c'est une sorte d'esquive de notre part.

If there are not many regulations to which this applies, so much the better. If it turns out there are quite a few, it is all the more important that we live up to our constitutional duty. However, that duty cannot be evaded just because it would be more convenient.

That is what clauses 4 and 8 seem to do, as currently drafted. They allow the government to move at its own convenience.

I do not think that is good enough.

Senator Joyal: Senator Fraser's second intervention will give our witnesses an opportunity to comment on the implications of the Manitoba ruling on the federal government's constitutional obligation to respect both languages in its legislative and regulatory activities. When the government concerned realizes that for all kinds of good reasons, which are understood against a historical background, that that did not happen, what is the nature of their constitutional duty to put this house in order? That is, essentially, the extent of the interpretation of the time given for this to be corrected, because this bill is remedial. It is to correct some defects that we think might exist, or certainly do exist, but we do not know to what extent. We have the Manitoba case, in which it was very difficult for the government to see that all its legislation was unconstitutional. I cannot imagine a worse scenario.

That is not the case for the federal government; we are not in a worst-case scenario. You and other witnesses have been telling us that there are a certain number of them, but it might be limited. They are buried in the history of our country. We understand that, as would any reasonable judge. However, a judge would like to be convinced that the time frame given to the government to take those corrective steps is also reasonable. How do you define that time frame in your reading of the obligation on the government?

Mr. Newman: Let us take your point. In the original Manitoba case, and by that I mean the *Forest* decision, which was rendered on December 13, 1979, the Supreme Court confirmed the invalidation of the Official Language Act of Manitoba, as decided by their court of appeal.

Manitoba turned around and the next year enacted a bill that purported to put both languages on an equal footing, although making it clear, from some of the provisions, that English was "more equal" than French. This was one of the questions later put to the Supreme Court in the Manitoba language rights reference. Rather than dealing with the backlog, it got worse through that period, as the reports of the Commissioner of Official Languages demonstrate.

When the second case arose, the federal government decided to take a reference to the Supreme Court. This was in 1984, after an attempt was made to produce a constitutional amendment through the section 43 procedure to resolve this translation backlog in return for certain services and communications in both

Si cela ne s'applique pas à un grand nombre de règlements, tant mieux. Si jamais cela s'applique bon nombre, il importe justement que nous nous acquittions de notre devoir constitutionnel. Nous ne pouvons éluder ce devoir simplement parce qu'il serait plus commode pour nous de le faire.

C'est ce que semblent accomplir les articles 4 et 8, sous leur forme actuelle. Ils permettent au gouvernement d'y aller au rythme qui lui convient.

Cela me paraît insuffisant.

Le sénateur Joyal: La deuxième intervention du sénateur Fraser permettra à nos témoins de commenter les conséquences de la décision manitobaine sur l'obligation constitutionnelle qu'a le gouvernement fédéral de respecter les deux langues dans le cadre de ses activités législatives et réglementaires. Quand le gouvernement touché prend conscience du fait que, pour toutes sortes de bonnes raisons, qu'il faut situer dans un contexte historique, cela ne s'est pas fait, quelle est la nature du devoir constitutionnel qui entre en jeu quand il s'agit de mettre tout cela en ordre? Autrement dit, essentiellement, quel temps faut-il accorder pour que cela soit corrigé, car il s'agit d'un projet de loi correctif. Il vise à corriger certains vices qui, selon nous, existent peut-être ou existent certainement, mais nous ne savons pas jusqu'à quel point il faut aller. Nous sommes conscients de l'affaire du Manitoba, où le gouvernement a éprouvé beaucoup de difficultés à voir que sa législation n'était pas constitutionnelle. Je ne saurais imaginer un pire scénario.

Ce n'est pas le cas du gouvernement fédéral; nous ne retrouvons pas dans le pire des scénarios possibles. Vous, et d'autres témoins, nous dites qu'il y a un certain nombre de cas, mais que c'est peut-être limité. C'est enfoui dans l'histoire de notre pays. Nous comprenons cela, comme le comprendrait tout juge raisonnable. Par contre, un jury aimerait bien être convaincu du fait que le délai accordé au gouvernement pour adopter les mesures correctives qui s'imposent est également raisonnable. Comment définissez-vous ce délai, d'après la lecture que vous faites de l'obligation imposée au gouvernement?

M. Newman: Prenons votre exemple. Dans l'affaire manitobaine dont il est question au départ, et j'entends par cela la décision dans l'affaire *Forest*, rendue le 13 décembre 1979, la Cour suprême a confirmé la décision de la cour d'appel manitobaine qui avait invalidé la Loi sur la langue officielle.

Le Manitoba, l'année suivante, a réédité un projet de loi qui mettait censément sur un pied d'égalité les deux langues, mais il était clair, à la lecture de certaines des dispositions, que l'anglais était «plus égal» que le français. C'était l'une des questions posées dans le renvoi à la Cour suprême à propos des droits linguistiques au Manitoba. Tout le travail de traduction en fait ne s'est pas concrétisé; plutôt, durant cette période, les choses se sont aggravées, comme en attestent les rapports du Commissaire aux langues officielles.

Quand la deuxième affaire s'est présentée, le gouvernement fédéral a décidé de renvoyer la question à la Cour suprême. C'était en 1984, après une tentative faite pour produire une modification constitutionnelle, par recours à la procédure prévue à l'article 43, visant à régler la question de l'arriéré de traduction,

languages. When that attempt failed, through a bell-ringing episode in 1983 that some of us recall, it went back to the Supreme Court.

The Supreme Court was faced with the same issue it had already dealt with five years earlier. This time, the court said that all the legislation was invalid *ab initio* and always had been.

It also said that its concern with the rule of law was twofold. They wanted to ensure that section 52 of the Constitution Act, 1982, was respected; the Constitution is the supreme law of the land. They also wanted to ensure that section 23 of the Manitoba Act was respected and that enactment in both languages took place.

The second aspect of the rule of law that concerned them just as much was not leaving Manitoba a society without laws.

[Translation]

As a state, we are still governed by the rule of law and as such, the concern was to preserve that rule of law.

[English]

That is why the court refused to set a time limit. It said that Manitoba was in a state of emergency and must re-enact its legislation as soon as possible. It asked them to come back with proof as to how much time was needed. The parties came back before the court and an order was issued in October 1985 giving — off the top of my head, and Senator Beaudoin was also there — three years to Manitoba for the primary legislation and five years for everything else.

Manitoba came back to the Supreme Court in 1992, saying that there were some areas in relation to incorporation by reference that it was still not sure about, and certain types of instruments that may or may not be legislative in character. The court extended its order.

Since then, other instruments have been found to be invalid. We talked about the *Sinclair* case. *Sinclair* dealt with the legislation to amalgamate the two cities of Rouyn-Noranda. There the Supreme Court gave the Quebec legislature a year to resolve that one situation. That was one piece of legislation.

I think a court will look at the issue reasonably. It will want to see that we are moving in the right direction. The point of the new clause 8 that the Minister of Justice is proposing, through us, to this committee is to undertake — it is more than an undertaking; it is an obligation — to conduct a comprehensive review and submit a report to a committee. That again moves in that direction.

We have said that we will look at Senator Beaudoin's proposal for a cut-off date, because I understand the idea of the carrot and the stick, or something of that nature, whereby minds will be

en échange de certains services et certaines communications dans les deux langues. Cette tentative ayant échoué, certains d'entre nous se souviendront de la «crise de la sonnerie», en 1983, l'affaire a été renvoyée à la Cour suprême.

La Cour suprême s'est penchée sur la même question qu'elle avait eue à trancher cinq ans plus tôt. Cette fois-ci, elle a déclaré que la législation dans son ensemble était non valide *ab initio*, qu'elle n'avait jamais été valide.

Il est dit aussi que le souci prêté à la primauté du droit comportait deux aspects. On voulait s'assurer que l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 était respecté; la Constitution est la loi suprême du pays. On voulait également s'assurer que l'article 23 de la loi manitobaine était respecté et que la loi soit édictée dans les deux langues.

Du point de vue de la primauté du droit, le deuxième aspect de la chose qui inquiétait tout autant les gens, c'était que le Manitoba n'en devienne pas une société sans lois.

[Français]

Nous sommes quand même un État de droit. Il y avait donc ce souci de préserver l'État de droit.

[Traduction]

C'est pourquoi le tribunal a refusé d'établir une limite de temps. Il a affirmé que le Manitoba était en état d'urgence et qu'il devait réédicter dès que possible sa législation. Il a demandé qu'on lui fasse la preuve du temps qu'il faudrait pour y arriver. Les parties sont revenues devant le tribunal, qui a ordonné, en octobre 1985 — c'est de mémoire que je dis cela, le sénateur Beaudoin y était aussi — que le Manitoba disposait de trois ans pour faire traduire ses lois de base et de cinq ans pour tout le reste.

S'adressant de nouveau à la Cour suprême en 1992, le Manitoba a affirmé qu'il existait certains champs d'action, en ce qui concerne l'incorporation par renvoi, dont il n'était pas sûr; et certains types de textes qui étaient ou n'étaient peut-être pas de nature législative. Le tribunal a prolongé la durée de son ordonnance.

Depuis, d'autres textes ont été déclarés inopérants. Nous avons parlé de l'affaire *Sinclair*. L'affaire *Sinclair* portait sur une loi visant à fusionner les villes de Rouyn et de Noranda. La Cour suprême a accordé à l'assemblée législative du Québec une année pour régler la situation. C'était un texte de loi en particulier.

Je crois qu'un tribunal étudiera la question raisonnablement. J'aimerais voir que nous avançons dans la bonne direction. L'idée sous-tendant le nouvel article 8 que propose le ministre de la Justice, par notre entremise, à l'intention du comité, c'est que nous entreprenions de — c'est plus qu'une entreprise, c'est une obligation — que nous nous acquittions de l'obligation de procéder à un examen approfondi de l'application de l'article et que nous fassions un rapport au comité. Encore une fois, nous avançons dans la bonne direction.

Nous avons dit que nous avons étudié la date limite que propose le sénateur Beaudoin; je comprends l'idée de la carotte et du bâton, d'une mesure de cette nature, qui fait que les esprits

more concentrated on the review if they know that after a certain date, instruments will be abrogated. We have undertaken to look at that amendment.

Senator Beaudoin: I have no objection to amending proposed section 8. My only argument is it should be somewhere.

Senator Bryden: I am concerned about what is in your proposal, Senator Beaudoin. This is like a guillotine. After a certain time, it is repealed. Whatever was there is gone.

In years gone by, when Canadian Pacific was building its railroad to the West, when people were getting divorces by acts of Parliament, and there were land grants by acts of Parliament, my great grandfather, the Brigadier of the Black Watch, was granted land by such an act. If this goes through, I will no longer own the land I am sitting on and defending with my life because my deed of right is gone — repealed. I do not know whether there is that sort of risk when you have a guillotine that comes down — that is it. I would think there has to be some way — we do it all the time in law — to ensure that people who do not have notice are not affected. I think you are focusing on the public legislation, and we had better comply with our own Constitution, but if this affects individuals' rights from long ago and impacts on current citizens, there must be some way to deal with it. That would be my concern and I ask that you consider it.

Mr. Tremblay: That is the concern I was expressing. It links up with the previous discussion of how a court might examine this issue. We are confident that a court, faced with such an issue, and absent this bill, would say that that was the past. What could the court possibly order the government to do other than enact an Official Languages Act that requires that from 1988 forward this is the way things will be, correct the gazetted versions, and conduct a search of the archives to find any other such text and re-enact it as required?

We do not think the court would say, "and everything else is invalid and we will have to live with this constitutional and legal uncertainty from here on in." That is why we framed the bill this way and proposed clause 8. If we were to consider, or have our minister consider, a clause with an expiry date, we would not want such a clause to have a retroactive effect. The repeal, if there were to be one, would only have effect going forward in time and would not disturb the past.

Achieving that in legislative drafting terms may be a challenge. We have not examined this issue. We do not know all the possible ramifications, but we are concerned as well by those possible impacts.

seront concentrés sur l'examen s'ils savent qu'après une certaine date, les textes seront abrogés. Nous avons entrepris d'examiner cette modification.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai rien contre l'idée de modifier l'article 8 qui est proposé. Mon seul argument, c'est qu'il faut le faire quelque part.

Le sénateur Bryden: J'ai des réserves au sujet de votre proposition, sénateur Beaudoin. C'est comme une guillotine. Après un certain temps, il y a l'abrogation. Ce qui était là n'est plus.

Il y a de cela bien des années, à l'époque où le Canadien Pacifique construisait son chemin de fer menant vers l'Ouest, quand il fallait que le Parlement adopte une loi pour que les gens puissent divorcer et quand le Parlement adoptait des lois pour consolider des terres, mon arrière-grand-père — brigadier dans la Black Watch — a obtenu des terres grâce à une telle loi. Si le projet de loi est adopté, je ne serai plus propriétaire de la terre que j'habite et que je défends âprement parce que le titre de propriété ne vaut plus — il est abrogé. Je ne sais pas si c'est le genre de risque que l'on court quand il y a cette sorte de guillotine qui tombe — voilà. Je crois qu'il doit y avoir une façon de s'en sortir — nous le faisons tout le temps, en droit, pour nous assurer que les gens qui ne sont pas avisés de la chose ne sont pas touchés par une mesure. Je crois que vous songez surtout aux lois d'intérêt public, et nous ferions mieux de respecter notre propre Constitution, mais si cela touche les droits de particuliers établis de longue date et a une incidence sur les citoyens aujourd'hui, il doit y avoir une façon de procéder. Voilà la préoccupation que je nourris, et je vous demande d'en tenir compte.

M. Tremblay: C'est la préoccupation que je formulais moi-même. Il y a un lien avec la discussion que nous avons eue auparavant sur la façon dont le tribunal examinerait peut-être la question. Nous croyons bien qu'un tribunal, saisi d'une telle question, en l'absence de ce projet de loi, dirait que le passé est le passé. Qu'est-ce que le tribunal pourrait ordonner au gouvernement, autrement que d'édicter une loi sur les langues officielles qui exige que, à partir de 1988, voilà comment les choses se feront — corriger les versions publiées dans les gazettes officielles et procéder à une recherche dans les archives pour repérer tout autre texte de cette nature et le réédicter au besoin?

À notre avis, le tribunal ne dirait pas: «et toutes les autres lois sont inopérantes, et nous allons devoir vivre avec cette incertitude constitutionnelle et juridique, désormais.» Voilà pourquoi nous avons formulé le projet de loi de cette façon et proposé l'article 8. Si nous devions envisager, ou demander à notre ministre d'envisager un article qui comporte une date limite, nous ne voudrions pas que l'article en question ait un effet rétroactif. L'abrogation, s'il y en a une, ne s'appliquerait qu'à l'avenir; le passé ne serait pas touché.

Arriver à rédiger un texte qui se tienne en ce sens est peut-être un défi. Nous n'avons pas examiné la question. Nous ne connaissons pas toutes les conséquences possibles, mais nous nous préoccupons également des effets possibles de la démarche en ce sens.

The Chairman: You are asserting that under clause 8, the Minister of Justice will undertake a comprehensive review of the operation of proposed section 4 that will include research into which regulations may fall within this bill. It is not just the operation of the section.

Mr. Tremblay: That is the aim of that clause.

The Chairman: That is not what it says.

Mr. Newman: It says it implicitly. Proposed section 4 cannot operate without something having been brought to the attention of the Governor in Council. The operation of proposed section 4 encompasses everything that is usually done internally in our department and in the Privy Council Office. There are issues as to how much of the machinery of government one puts into the legislation, beyond the fact that the minister is undertaking to conduct a comprehensive review.

The only way clause 4 can operate is if we come up with something to which it applies, which means we will have to do some looking.

Senator Joyal: We have to feed the system.

Mr. Newman: Yes.

Senator Beaudoin: We have to comply with the Constitution and the terms should be strict. Do not forget that in the Manitoba case, it was three years for the review. Five years was only for acquired rights. It should be quite clear that we are complying with the Constitution. I am not too concerned about whether it is three years or five. If you come to the conclusion that we really need five years, I would agree with you. I rely on you because you are the drafting experts. We need something.

Mr. Keyes: Might I try to provide more comfort that clause 8 actually does something? The report is supposed to go to the committee, and that is established under section 19. That committee would obviously have a role in looking at the report, but also in looking at the nature of the review and coming to its own conclusions about its sufficiency. There is a certain check on what goes on that rests with that committee.

Senator Andreychuk: We were told that the committee raised that issue in 1992 and that did not seem to spur the government. Merely submitting a report on the review to the committee does not have quite the same effect as the amendments, such that the committee shall be given all reasonable time to conduct the operation and implement proposed section 4. There must be a cut-off at some point. Otherwise, it just continues the process of dissatisfaction, as the committee said in 1992. The point is being made that there is no guarantee that something definitive will happen.

The Chairman: We have covered the waterfront on all of this.

We do not know whether there will be a cut-off, or how best to establish that, taking into consideration the valid points that Senator Bryden has raised.

La présidente: Vous affirmez qu'en application de l'article 8, le ministre de la Justice procéderait à un examen approfondi de l'application de l'article 4 proposé, ce qui supposerait notamment la tâche de trouver les règlements qui relèveraient peut-être du projet de loi. Ce n'est pas seulement l'application de l'article.

M. Tremblay: C'est là le but de l'article.

La présidente: Ce n'est pas ce qui est dit.

M. Newman: C'est sous-entendu. L'article 4 proposé ne peut s'appliquer sans que quelque chose ait été porté à l'attention du gouverneur en conseil. L'application de l'article 4 proposé englobe tout ce qui est habituellement fait à l'interne, au sein de notre ministère, et au Conseil privé. Il faut régler certaines questions quant à savoir quelle part de l'appareil gouvernemental il faut mettre à contribution selon le projet de loi, au-delà du fait que le ministre procède à un examen approfondi.

La seule façon dont l'article 4 peut s'appliquer, c'est si nous trouvons une chose à laquelle il s'applique, ce qui veut dire que nous devons faire des recherches.

Le sénateur Joyal: Il faut alimenter le système.

M. Newman: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Nous devons nous conformer à la constitution, et les conditions doivent être strictes. N'oubliez pas que, dans l'affaire du Manitoba, trois années ont été prévues pour l'examen. Le délai de cinq ans ne s'appliquait qu'aux droits acquis. Il faut que cela soit tout à fait clair: nous respecterons la Constitution. Que ce soit cinq ans ou trois ans, cela m'importe peu. Si vous concluez qu'il faut vraiment cinq ans pour agir, alors je suis d'accord avec vous. Je me fie à vous puisque vous êtes les experts en rédaction. Nous avons besoin d'une mesure.

M. Keyes: Puis-je vous rassurer un peu plus sur le fait que l'article 8 est vraiment utile? Le rapport est censé être remis au comité, c'est ce qui est établi à l'article 19. Bien entendu, ce comité serait appelé à étudier le rapport, mais aussi à examiner la nature de l'examen et à déterminer s'il se révèle suffisant. Une certaine mission de surveillance incomberait à ce comité.

Le sénateur Andreychuk: On nous a dit que le comité a soulevé cette question en 1992 et que cela n'a pas semblé faire bouger le gouvernement. Le seul fait de remettre un rapport de l'examen au comité ne semble pas avoir tout à fait le même effet que les modifications elles-mêmes, de sorte que le comité ait tout le temps voulu pour réaliser l'exercice et mettre en œuvre l'article 4 proposé. Il faut une date limite, quelque part. Sinon, cela ne fera que continuer à nourrir le mécontentement, comme le comité l'a dit en 1992. L'argument est le suivant: rien ne garantit que l'exercice parvienne à un terme concluant.

La présidente: Nous avons couvert tous les aspects de cette question.

Nous ne savons pas s'il y aura une date limite ni quelle sera la meilleure façon de l'établir, compte tenu des points valables soulevés par le sénateur Bryden.

Senator Beaudoin: I believe I remember the case in Manitoba, when then Chief Justice Dickson asked all lawyers to meet in his office. He asked if we agreed on the three years, and then five years for acquired rights. The Chief Justice said that it had to end somewhere. That is why we should do the same thing in this case. It should end somewhere.

The Chairman: You are aware that almost everyone on this committee is fully in agreement with what we are trying to do and is a non-partisan group on this particular bill. We want to do the best we can.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 30, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-41, to re-enact legislative instruments enacted in only one official language, met this day at 11:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Before we proceed to clause-by-clause consideration of the bill, we should have the officials before us once again. I am informed that they have prepared an additional amendment that would replace the last page of the amendments they presented to us yesterday. Perhaps Mr. Tremblay could walk us through this revision.

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Department of Justice: Just to be clear, this is a replacement to the fourth motion that was discussed yesterday. To begin anew from where we left off yesterday, we had a motion dealing with section 7 of the 1988 act. That was followed by the clarification concerning exemptions from publication, and the third clarification on the retroactive prosecution clause, clause 4(3)(b). Those remain as they were yesterday. What you have before you now is a new motion with a variety of amendments included.

Taking this new document on a clause-by-clause basis, both the English and French versions of clause 6 remain the same as yesterday. No revival is the new clause 7 that brings forward the same ideas as were contained in one of Senator Beaudoin's motions from yesterday. The idea here being that we clarify further that the effect of this bill will not be to lend new life to an instrument that otherwise has been previously repealed or ceased to have effect. Proposed clause 8 has not been changed from the original bill. Only the numbering has changed.

Le sénateur Beaudoin: Je crois me rappeler que, dans l'affaire du Manitoba, le juge en chef de l'époque, le juge Dickson, avait demandé à tous les avocats de le rencontrer dans son cabinet. Il nous a demandé si nous étions d'accord pour dire que ce serait trois ans, puis cinq ans dans le cas des droits acquis. Le juge en chef a affirmé qu'il fallait que la période allouée se termine à un moment donné. C'est pourquoi nous devrions faire la même chose dans le cas qui nous occupe aujourd'hui. Il faut une fin.

La présidente: Vous êtes conscient du fait que presque tous les membres du comité appuient sans réserve ce que nous essayons de faire et forment un groupe uni, en dehors de considérations sectaires, en ce qui concerne ce projet de loi particulier. Nous voulons accomplir le meilleur travail possible.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi S-41, Loi visant la réédition de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle, se réunit aujourd'hui à 11 h 05 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Avant de procéder à l'étude article par article du projet de loi, nous devrions convoquer à nouveau les responsables. On m'apprend qu'ils ont préparé une modification supplémentaire qui remplacerait la dernière page de modifications qu'ils nous ont présentée hier. M. Tremblay pourrait par exemple nous expliquer cette révision.

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice: Pour qu'il n'y ait pas de confusion, ceci remplace la quatrième motion dont il a été question hier. Reprenons là où nous en étions rendus hier: nous parlions d'une motion portant sur l'article 7 de la loi de 1988. Ensuite, il y a eu la précision concernant les exemptions en matière de publication, puis la précision sur la disposition rétroactive en matière de poursuite, soit l'alinéa 4(3)b). Ces dispositions sont comme elles étaient hier. Ce que vous avez devant les yeux aujourd'hui, c'est une nouvelle motion qui comporte diverses modifications.

Si on étudie ce nouveau document article par article, on constate que les versions française et anglaise de l'article 6 demeurent comme elles étaient hier. «Aucun rétablissement» est le titre de rubrique du nouvel article 7, qui reprend les idées formulées dans les motions du sénateur Beaudoin hier. Il s'agissait, ici, de mieux préciser le fait que le projet de loi n'a pas pour effet de remettre en vigueur un texte qui, autrement, avait déjà été abrogé ou était devenu inopérant. L'article 8 proposé se retrouve textuellement dans le projet de loi initial. Seule la numérotation a changé.

The new proposed clause 9 is, I would suggest, the crux of the matter for today's discussion. At this point, perhaps I can step back and discuss the thinking and the process we underwent between the time we left you at 6:00 p.m. last evening and 11:15 this morning. We had a proposed motion for repeal that had been suggested by Senator Beaudoin at the end of a given period that could be set. The government's proposal was that the review and report clause undertaken by the Minister of Justice should suffice. Following discussion that took place yesterday, we undertook to go back and consider whether there was something more that could be put forward to cover the concerns expressed.

Here we are today. We met with the minister this morning and discussed this proposal with him. We continue to have concerns, as expressed yesterday, with the repeal provision. The concerns have to do in part with some of the wording that we could perhaps tighten up but, more fundamentally, with a situation that we exposed of the potential for creating uncertainty with respect to actions and transactions that would have occurred in the past with respect to these instruments. In other words, by repealing, are we throwing doubt on transactions and so on that have occurred in the past?

In our study overnight, a second concern — and perhaps a more important one — has been raised with respect to future uncertainty that would be created. You will recall that the repeal provision is inspired by the transitional provision of the 1970-71 regulations act — section 32, as it then was. The Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations was unable to explain in any way or to cite any examples of texts that would have been repealed pursuant to that “sunset” clause.

That situation, according to the information we are now able to report upon, has been a source of continued uncertainty. We have a situation where, after 1972, texts that have not been re-enacted pursuant to that act are repealed. However, there is no list of those texts. There still may be federal authorities that, on all accounts, think they are acting pursuant to an instrument that is valid but that, in fact, has been repealed.

Thus, there is potential for a situation whereby many years after the legislated repeal has occurred and actions such as transactions or payments have continued to transpire on the basis of this repealed instrument, someone discovers that those activities have taken place on the basis of what had been a repealed instrument 15 years prior. Uncertainty arises as to the legal authorities under which federal regulatory bodies are acting upon and there is potential for claims in the future. That is exactly the situation that arose following the 1970-71 act. This is the risk that we are identifying for this committee's consideration today — a risk that could accrue if we have a repeal provision in this current bill.

Le nouvel article 9 qui est proposé constitue, dirais-je, le cœur de la discussion que nous allons avoir aujourd'hui. D'abord, je devrais peut-être prendre un peu de recul et exposer le cheminement de notre réflexion et de notre démarche entre 18 heures hier soir, moment auquel nous vous avons quittés, et 11 heures et quart ce matin. Le sénateur Beaudoin avait proposé une motion pour qu'un texte puisse être abrogé à la fin d'une période donnée. Le gouvernement, quant à lui, affirmait que la disposition prévoyant le rapport et l'examen entrepris par le ministre de la Justice était suffisante. À la suite de la discussion qui a eu lieu hier, nous avons réexaminé la question pour voir s'il serait possible d'ajouter quelque chose pour tenir compte des préoccupations soulevées.

Nous voici aujourd'hui. Ce matin, nous avons rencontré le ministre et discuté de la proposition avec lui. La disposition en matière d'abrogation, comme nous l'avons dit hier, nous pose toujours des difficultés. Les difficultés en question résident en partie dans le libellé, que nous pourrions peut-être rendre plus rigoureux, mais, et c'est plus fondamental, il y a la possibilité de créer de l'incertitude quant aux mesures et aux actes adoptés par le passé en rapport avec les textes en question. Autrement dit, en abrogeant un texte, sème-t-on le doute concernant ce qui s'est fait sous son autorité dans le passé?

En étudiant la question pendant la nuit, nous avons noté une deuxième difficulté — et c'en est une qui est peut-être plus importante — quant à l'incertitude qui pourrait découler d'une telle façon de faire à l'avenir. Vous vous souviendrez que la disposition en matière d'abrogation s'inspire de la disposition transitoire de la Loi de 1970-1971 sur les règlements — l'article 32, à l'époque. Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation n'arrivait pas à expliquer en quoi les textes seraient abrogés conformément à cette disposition de «temporisation» ni à en donner d'exemples.

Cette situation, selon les renseignements dont nous pouvons faire état maintenant, a été une source d'incertitude continue. Depuis 1972, des textes n'ayant pas été réédités en application de cette loi sont abrogés. Par contre, il n'existe aucune liste des textes en question. Il existe peut-être encore des autorités fédérales qui, en tous points, croient agir conformément à un texte qui serait valide, mais qui, dans les faits, a été abrogé.

Nous pourrions donc assister à une situation où, bien des années après qu'une loi a été abrogée et que certaines mesures — opérations ou paiements — ont continué d'être adoptées conformément au texte abrogé, quelqu'un s'aperçoit que les activités en question ont pour fondement un texte de loi qui a été abrogé il y a 15 ans. Le fondement légal des activités des organismes de réglementation fédéraux devient alors incertain, d'où la possibilité de poursuites. C'est tout simplement ce qui s'est passé dans le cas de la loi de 1970-1971. C'est le risque que nous souhaitons porter à l'attention du comité aujourd'hui — risque qui pourrait s'accroître si ce projet de loi renferme une disposition en matière d'abrogation.

In five years, or whenever the period would be fixed, texts would be automatically repealed without any notice to the regulatory authorities being given because no one has found them. Keep in mind that we will have gone through a review, identification and research process, but these texts have not been found or re-enacted; they are somewhere out there and the potentiality of a federal authority having not been notified that their instrument has been repealed, continues to act on it. Then, 15 years from now, or after the repeal, a problem arises because it is identified with wrongfully collected monies or with illegitimate transactions having occurred.

Our considered view, therefore, as had been suggested by the honourable senators yesterday, is that a strengthened review and reporting clause is the way to proceed. By putting forward sufficiently strong, clear indications of the measures that will be taken by the Minister of Justice, his colleagues and other federal authorities, the process will be reported on and will be open to public scrutiny. All will be able to politically reach a conclusion on the validity of the process, which will be open to scrutiny and criticism.

We will also list the instruments that were found through this thorough process and re-enacted and list the instruments that were found and not re-enacted. There could be two immediately apparent reasons why, in the second category after the fifth or sixth year, there may be texts in that situation. We could imagine that the day before the end of the fifth year a new text could come to light that we have not yet had a chance to translate. If it is repealed the next day, then that is the end of that text, all of the legal effects that it may have had and the uncertainty that may have ensued. However, under our process, it is put on the list, everyone knows it is there and that it has not been re-enacted.

Now there is potential for parliamentary scrutiny and the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations will have the list — as all parliamentarians would — and could call the responsible ministers forward to ask what they intend to do with those texts.

That is the proposed motion that is being submitted for your consideration this morning.

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice: The only thing I would add by way of detail is that we did add the suggestion that clause 9 refer to both the implementation and the operation of clause 4. Also, tracking Senator Beaudoin's amendment, we not only put in a mention of this report on this comprehensive review and these lists, but also a description of the measures that would have been taken to identify the legislative instruments in question. It is a very transparent process and should take us in the right direction.

Dans cinq ans, ou au délai fixé, quel qu'il soit, les textes seraient abrogés d'office, sans qu'en soient avisées les autorités réglementaires parce que personne ne les aura trouvées. Ayez à l'esprit que nous aurons mené à bien un processus d'examen, de dépistage et de recherche, mais que les textes en question n'ont pas été décelés ou réédités; ils sont là dans les limbes, et il est possible qu'une autorité fédérale, n'ayant pas été avisée de l'abrogation du texte qui fonde son action, continue d'exercer ses activités. Puis, dans 15 ans, ou après le moment de l'abrogation, survient un problème: des sommes d'argent ont été perçues à tort ou des opérations sans fondement ont eu lieu.

Après réflexion, nous recommandons, comme ont pu le proposer les honorables sénateurs hier, un renforcement de la disposition en matière d'examen et de rapport. Si nous indiquons avec suffisamment de clarté et de rigueur les mesures qu'adopteront le ministre de la Justice, ses collègues et d'autres autorités fédérales, le processus sera transparent aux yeux du public, et on pourra rendre des comptes. Tout le monde pourra, d'un point de vue politique, conclure à la légitimité du processus, qui sera transparent et pourra faire l'objet de critiques.

Nous allons également dresser la liste des textes décelés grâce à ce processus systématique, puis réédités, et dresser la liste des textes décelés, mais non pas réédités. Deux raisons apparentes expliquent pourquoi il pourrait y avoir des textes dans la deuxième catégorie après la cinquième ou la sixième année. Nous pouvons imaginer que, la veille du jour où se termine le délai de cinq ans, on s'aperçoit qu'il y a ce texte que nous n'avons pas eu encore l'occasion de faire traduire. S'il est abrogé le lendemain, c'est la fin de tout, tous les effets juridiques qu'il aurait pu avoir et l'incertitude qui aurait pu en découler. Par contre, si on adopte notre démarche, le texte est inscrit sur une liste, tout le monde sait qu'il est là et qu'il n'a pas été réédité.

Maintenant, le Parlement a un droit de regard sur la question, et le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur l'examen de la réglementation dispose de la liste en question — ce serait le cas de tous les parlementaires — et peut convoquer les ministres responsables pour leur demander ce qu'ils ont l'intention de faire de ce texte.

C'est la motion que nous vous proposons ce matin.

M. Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice: J'ajouterai seulement une précision: nous avons établi, comme cela avait été suggéré, que l'article 9 parle de la mise en oeuvre aussi bien que de l'application de l'article 4. De même, en rapport avec la modification du sénateur Beaudoin, nous avons mentionné non seulement le rapport de cet examen approfondi et les listes en question, mais aussi une description des mesures qu'il faudrait prendre pour repérer les textes législatifs en question. C'est un processus très transparent qui devrait nous mettre sur la bonne voie.

It provides for parliamentary scrutiny because the report would be laid before both Houses of Parliament. It should, we think, provide closure on this process, without creating additional uncertainties with respect to possible instruments that might be lurking out there. It will be a good faith process.

The Chairman: Will this amendment that you have put before us solve the problem that Senator Bryden brought up yesterday?

Mr. Newman: Mr. Keyes will address Senator Bryden's concern. In our view, it is not a concern that will manifest itself because of a provision in the Interpretation Act that deals with the repeal. The senator's concern was whether we had a repealing provision. In any event, the Interpretation Act states that the repeal of a legislative instrument does not have the effect of extinguishing legal effects in relationships, et cetera, that had occurred thereunder prior to the abrogation.

Senator Bryden: In relation to proposed clause 9 on your list, proposed subclause (3) reads: "The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the Statutory Instruments Regulations ..." What does that say?

Mr. Tremblay: Those are the regulations exempted from the publication requirement because of national security and defence, et cetera. In those cases — and Senator Beaudoin's suggestion was also taken into account in respect of subsection 15(3) of the Statutory Instruments Regulations — it would be wrong to print out the name of these instruments because they are meant to be secret and stay secret. We would say how many we found.

Senator Andreychuk: If I understand your argument against repeal, you are saying that there would be uncertainty of the actions and transactions that occur. It troubles me that there could be a bureaucrat out there working with statutory instruments that do not comply with the Constitution. That was our fundamental point. I thank you for adding more to the comprehensive review because I think that ensures a measure of good faith.

However, you will obviously have to do a thorough review. If it is a thorough review, every department and section will have to go through the instruments they deal with and so it would be only one that slipped through. On that basis, you are prepared to say it is better that those transactions be protected than the Constitution complied with. Those arguments were being made yesterday.

It seems that if you were to repeal and discover that there is some material damage in one particular statutory instrument, there could be a way of remedying that or the government would pay the price. That seems to me to be a better public policy and constitutional approach than what you are saying and justifying no repeal.

Le Parlement a ainsi un droit de regard: le rapport serait déposé au Sénat aussi bien qu'à la Chambre des communes. À notre avis, cela permet de faire en sorte que la démarche ait une fin, sans créer d'incertitude supplémentaire quant aux textes qui sont peut-être encore là, dans les limbes. C'est une démarche de bonne foi.

La présidente: La modification que vous nous proposez ainsi règle-t-elle le problème que le sénateur Bryden a soulevé hier?

M. Newman: M. Keyes traitera de la préoccupation soulevée par le sénateur Bryden. À notre avis, c'est un problème qui ne se concrétisera pas, en raison d'une disposition qui se trouve dans la Loi d'interprétation en ce qui concerne l'abrogation. Le sénateur se demandait si nous avions vraiment une disposition en matière d'abrogation. De toute manière, la Loi d'interprétation prévoit que l'abrogation d'un texte législatif n'a pas pour effet d'éliminer les effets juridiques des relations établies, etc, avant le moment de l'abrogation.

Le sénateur Bryden: Concernant l'article 9 proposé sur votre liste, il y a le paragraphe (3) qui se lit comme suit: «en ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du Règlement sur les textes réglementaires, le rapport [...]». Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Tremblay: Ce sont les règlements exemptés de l'obligation de publication en raison d'une question liée à la sécurité nationale, à la défense, et cetera. Dans de tels cas — et nous avons tenu compte aussi de la proposition du sénateur Beaudoin en ce qui concerne le paragraphe 15(3) de la Loi sur les textes réglementaires —, il ne conviendrait pas de publier le titre de ces textes, car ils sont censés être secrets et demeurer secrets. Nous préciserions le nombre de textes trouvés dans un tel cas.

Le sénateur Andreychuk: Si je saisis votre argument, vous dites qu'il y aurait de l'incertitude quant aux mesures et aux opérations qui se produisent. Cela me trouble de savoir qu'il pourrait y avoir, quelque part, un bureaucrate qui travaille à partir d'un texte législatif qui n'est pas conforme à la Constitution. Voilà le point de vue fondamental que nous avons. Je vous remercie d'avoir renforcé le passage sur l'examen approfondi: je crois que cela permet de garantir qu'il y aura une certaine bonne foi qui sera appliquée.

Par contre, il faut évidemment procéder à un examen approfondi. S'il s'agit d'un examen approfondi, chaque ministère, chaque section aura à parcourir les textes avec lesquels ils traitent; il n'y en aurait donc qu'un seul qui nous échapperait. Sur la foi de cet argument, vous êtes donc prêt à dire que mieux vaut protéger ces opérations que respecter la Constitution. Ce sont des raisonnements qu'on a fait valoir hier.

Il me semble que si on abroge une loi, puis qu'on constate un tort important lié à un texte législatif en particulier, il pourrait y avoir une façon de remédier à la situation, sinon le gouvernement en subirait les contrechocs. Il me semble que cela représenterait une meilleure politique gouvernementale, une meilleure approche constitutionnelle que ce que vous affirmez, la justification d'une non-abrogation.

Mr. Tremblay: Certainly, there is scope for a difference of opinion on what is the preferred approach here. In our view, a court of law looking at this situation — if that is the ultimate judge of the actions that the government has taken — will say that what we have proposed here is as good as could be done. What could a court order us to do better than what we have done now, than to look thoroughly for all texts, to identify all the ones that we found, to put them out there and re-enact them if we can, but we cannot correct texts we have not found.

I agree, that it is a problem at the margin, but it only takes one of these situations at the margin to create what could be a large problem down the road. It is a question of do you live with that one instrument being left alone and then deal with it before the court and argue, as was argued in the *Manitoba Language Reference Case*, for a remedy to that problem? Do you legislatively create a new problem, not constitutionally, that exists not because of the fault of the federal legislator, but because of the Constitution and the rulings of the court? The legislature would be creating the problem and then having to find a remedy to it. It is a question of doing the best and whether this is best or that is better. In our view, we have struck the right balance here.

Senator Andreychuk: You indicated that the 1970-71 act could have the same difficulty on the margins. Since that time, have you found any of these cases on the margin? Has there been one case? You put the question hypothetically. That is a practical example. We are saying that was a good approach constitutionally. You are saying, "Well, there could be this hypothetical case." It is 2002. Has there been a case between 1971 and now?

Mr. Tremblay: From my personal experience, I cannot answer either way on that question. I can only relate what was related to me by our drafters who are experienced in this area. Perhaps Mr. Keyes can think of more examples.

What was relayed to me was that, in terms of federal regulatory practice, the 1970-71 section 32 of the Regulations Act has caused us headaches of trying to determine, when faced with an instrument, whether it had been, by the application of that section, repealed or not. These issues play out throughout the federal regulatory practice. I cannot cite specific examples where, in a court of law, that someone has brought up the issue. As we understand the question, it is a problem of displacing the problem from one area to the next.

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development, Department of Justice: I am afraid I cannot enlighten honourable senators on any of the details of these problems, either.

I will make a couple of points, though. The 1970-71 act just dealt with instruments that were in force at the time. It did not reach back into the past, as this bill does to a large extent.

M. Tremblay: Certes, il peut y avoir diverses opinions sur ce qui représente l'approche à conseiller dans le cas qui nous occupe. À notre avis, un tribunal appelé à se pencher sur la situation — si vous pouvez y voir la meilleure façon de juger les mesures que le gouvernement a adoptées — dirait que nous avons fait valoir ici la meilleure proposition possible. Qu'est-ce qu'un tribunal pourrait nous ordonner de faire qui serait mieux que ce que nous proposons en ce moment, mieux qu'un examen systématique de l'ensemble des textes visant à déceler tous les textes visés, à les faire connaître et à les réédicter si nous pouvons le faire, — mais nous ne pouvons corriger des textes que nous ne trouvons pas.

J'en conviens, c'est un problème qui se situe à la marge, mais il suffit d'une situation comme celle-là, à la marge, pour créer ce qui deviendra un gros problème plus tard. Il faut savoir: accepte-t-on d'oublier ce texte pour que ce soit ensuite un tribunal qui soit saisi de la question, pour faire valoir, comme nous l'avons fait dans le cas du *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, une solution particulière au problème? Faut-il, par voie législative, créer un problème, non pas de façon constitutionnelle, qui existe non pas par la faute du législateur fédéral, mais en raison de la Constitution et des décisions du tribunal? L'assemblée législative créerait le problème, puis aurait alors à trouver une solution. Il s'agit de choisir la meilleure voie possible, de déterminer si c'est bien celle-ci ou s'il y en a une autre qui est meilleure. À notre avis, nous avons atteint ici l'équilibre qu'il faut.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez affirmé que la loi de 1970-1971 pourrait donner lieu aux mêmes difficultés à la marge. Depuis, avez-vous eu connaissance de cas de ce genre, à la marge? Y en a-t-il eu un seul cas? Vous posez une hypothèse. C'est un exemple concret. Nous disons que c'était une bonne approche sur le plan constitutionnel. Vous dites: «Eh bien, il pourrait y avoir cette affaire, théoriquement.» Nous sommes en 2002. Y a-t-il eu un cas connu entre 1971 et aujourd'hui?

M. Tremblay: D'après mon expérience personnelle, je ne peux vous le dire. Je ne peux que vous signaler ce que nos rédacteurs nous ont dit avoir vécu à cet égard. M. Keyes aurait peut-être d'autres exemples à l'esprit.

Ce qu'on m'a fait savoir, c'est que, pour ce qui est de l'exercice de la fonction de réglementation fédérale, l'article 32 de la Loi de 1970-1971 sur les règlements nous donne des maux de tête: nous essayons de déterminer, devant un texte donné si, par application de cet article, il est abrogé ou non. Ce sont des questions qui touchent l'ensemble de la fonction de réglementation fédérale. Je ne peux donner d'exemple précis de cas où, devant un tribunal, quelqu'un a soulevé la question. Si nous avons bien compris, il s'agit de déplacer le problème.

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement, ministère de la Justice: Je crains de ne pouvoir éclairer les honorables sénateurs sur quelque aspect particulier de ces problèmes.

Je ferai quand même valoir quelques points. La loi de 1970-1971 ne traitait que des textes législatifs en vigueur à ce moment-là. Elle ne touchait pas le passé, comme ce projet de loi le fait dans une grande mesure.

Second, the fundamental problem we are grappling with here is that we do not know what instruments we are talking about. We are proposing an exercise to try to enlighten us, to go back, do the research, try to discover whether these instruments exist, if so, what is the nature of them.

We are suggesting that, rather than enacting a sweeping repeal clause at this point, it would be more prudent to await that review and let that review take care of the repeals rather than presupposing what that review may or may not find. A repeal clause now is a repeal clause that is being enacted without a clear view of what its effects would be. That, fundamentally, is the risk that we are suggesting.

Senator Beaudoin: This is one way to admit that we do not comply with the Constitution. We comply with everything we can at this moment. The spirit is good. There is nothing wrong with that. However, the fact is that there is no end. The *Manitoba* case dealt with instances of three and five years. I am not concerned with three years and five years. It is nothing in the history of a country.

There is a never-ending problem in constitutional law. We must correct the situation. If that correction takes three years or five years, that is all right. If we make an interim report that, too, is all right. If we make a list of those cases where we are sure that the repeal is acceptable, then I agree. I want there to be an end somewhere.

If Manitoba discovers something, they will probably go before the Supreme Court again. They solved the problem in Manitoba for the legislation. We must now solve the problem for the regulations. It is more difficult because we have more regulations than legislation. However, the principle of law is the same. We must end somewhere.

You say that if ever this matter is raised in the court, the court will be reasonable. They will be reasonable; there is no doubt about that. Perhaps they will say, however, that they will put an end to this, that we cannot live for a century like that. That is my problem. This is why we proposed a period of three years. However, the figure of neither three nor five years is set in stone. There must be something concrete somewhere.

If we do not discover everything, we know that we have done our best. If there is a challenge in court, the court will deal with it. That is their job. Our job is to legislate; their job is to interpret. Let us do our job 100 per cent, then. I am not quite sure that we are doing that now.

Senator Fraser: An initial point, which is not the core point, but on the government's proposal for clause 7, one of Senator Beaudoin's amendments addresses the same point and is more clearly written. If there were no objection to it, I like his version better, but I am not a lawyer.

Deuxièmement, la difficulté fondamentale avec laquelle nous essayons de composer ici, c'est que nous ne savons pas de quels textes il s'agit. Nous proposons un exercice qui vise à faire la lumière sur la question, où nous revenons en arrière, nous faisons les recherches voulues, essayons de savoir quels textes législatifs existent et, le cas échéant, quelle est leur nature.

Nous proposons que, plutôt que d'adopter en ce moment une disposition générale en matière d'abrogation, il serait plus prudent d'attendre que l'examen soit fait et que se concrétisent les abrogations qui en découleraient, plutôt que de présumer des résultats d'un tel examen. Adopter dès maintenant une disposition d'abrogation, ce serait agir sans savoir clairement ce que seraient les effets. Essentiellement, c'est le risque que nous voulons vous faire voir.

Le sénateur Beaudoin: C'est une façon d'avouer que nous ne respectons pas la Constitution. Nous respectons tout ce que nous pouvons en ce moment. L'esprit de la démarche est bon. Il n'y a rien à redire là-dessus. Toutefois, il faut le dire: cela n'a pas de fin. L'affaire du *Manitoba* fixe des délais de trois et de cinq ans. Je ne me soucie pas de savoir que ce soit trois ans ou cinq ans. Ce n'est rien dans l'histoire d'un pays.

Il y a, en droit constitutionnel, cette situation qui n'en finit plus de finir. Nous devons la corriger. S'il faut compter trois ans ou cinq ans, c'est très bien. Si nous présentons un rapport provisoire, c'est très bien aussi. Si nous dressons une liste des cas où nous sommes sûrs que l'abrogation est acceptable, alors je suis d'accord. Je veux qu'il y ait, quelque part, un terme à la démarche.

Si les responsables manitobains découvrent quelque chose, ils vont probablement aller en Cour suprême encore une fois. Ils ont réglé le problème au Manitoba dans le cas de la législation. Nous devons maintenant régler le problème qui s'applique à la réglementation. Il est plus difficile de le faire parce que nous avons plus de règlements que de lois. Toutefois, le principe qui s'applique en droit est le même. Nous devons prévoir une fin à tout cela.

Vous dites que si jamais la question est soulevée devant un tribunal, celui-ci sera raisonnable. Il sera raisonnable; cela ne fait aucun doute. Il dira peut-être, tout de même: prévoyons une fin à tout cela, nous ne pouvons vivre ainsi un siècle. C'est la difficulté que je vois. C'est pourquoi j'ai proposé une période de trois ans. Tout de même, trois ans, cinq ans, rien de cela n'est coulé dans le bronze. Il faut quelque chose de concret quelque part.

Si nous ne découvrons rien, nous saurons que nous avons fait de notre mieux. S'il y a une contestation judiciaire, le tribunal tranchera la question. C'est son travail. Notre travail consiste à légiférer. Son travail consiste à interpréter les lois. Nous faisons notre travail au maximum, à ce moment-là. Je ne suis pas sûr de savoir que nous le faisons au maximum en ce moment.

Le sénateur Fraser: Une chose, d'abord, quoique ce ne soit pas la chose essentielle ici: pour ce qui est de l'article 7 que propose le gouvernement, il y a une des modifications du sénateur Beaudoin qui traite de la même question et qui est écrite plus clairement. Si personne ne s'y oppose j'aime mieux sa version, mais je ne suis pas avocate.

The Chairman: Which one is that might I ask you?

Senator Fraser: “An instrument that was repealed or ceased to have effect on or before the day on which this act ...” It is easier to understand. That is Senator Beaudoin’s clause 5. I do not care where the amendment is inserted I just think Senator Beaudoin’s wording is clearer.

On the core point, I am sorry, but I am not persuaded by the arguments we have heard. The greater the transparency of a process, the better that process is. I think Senator Beaudoin is right. When we are talking about reparation of a constitutional wrong, we cannot leave it to convenience, which is what this boils down to. I think it is a very bad precedent to set, the government deciding whether or not it is worth going to all this extra effort. I can see similar arguments being made on more substantive cases. I do not think it is sufficient to say, “this government is acting in good faith.” I am sure this government is acting in good faith. However, this government is not eternal. The Constitution is supposed to protect us; with this, the Constitution does not protect us. The government’s good faith is all that protects us here. That seems to me not a sufficient response.

Finally, as to your argument for uncertainty, I thought this bill was about diminishing or eliminating precisely that kind of uncertainty where someone would dredge up a regulation and take it to court and we would find ourselves in difficulty. If that is not what it is about, I do not know why we are bothering.

The Chairman: Are you prepared to answer?

Senator Fraser: It was not a question, but I thought it was important.

Mr. Newman: First, we are officials and, we are in the hands of the members of this committee as to what ultimately the committee will do.

With respect to “good faith,” I understand the concern in relation to the Constitution. When my colleagues and I mentioned good faith, what we mean is the Minister of Justice is committed, of course, to acting in good faith, in accordance with the Department of Justice Act and the rule of law and everything that applies to our actions. Beyond that, this provision now strengthens the review provision and the reporting provision, it sets a number of objective obligations and requirements and does not leave it entirely to the discretion of the Minister of Justice.

To clarify, it is not a question of relying on the good faith of departmental officials. That is why there is scrutiny, reporting, the lists and the material we have drawn from Senator Beaudoin’s original proposal. It is my respectful view that we do not have to rely on the good faith of officials or the Department or the Minister of Justice to ensure respect for the Constitution. This

La présidente: Puis-je vous demander de quelle modification il s’agit?

Le sénateur Fraser: «Le texte qui a été abrogé ou qui a d’une autre façon cessé d’avoir effet à la date d’entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date», c’est plus facile à comprendre. C’est l’article 5 du sénateur Beaudoin. Cela ne m’importe pas de savoir où la modification est insérée. Je crois simplement que la formulation du sénateur Beaudoin est plus claire.

Quant à la question essentielle, je m’excuse, mais les arguments que nous avons entendus ne me convainquent pas. Plus un processus est transparent, mieux il est. Je crois que le sénateur Beaudoin a raison. S’il est question de corriger un défaut de la Constitution, nous ne pouvons agir comme cela nous convient, et c’est de cela qu’il s’agit ici. Je crois que ce serait un très mauvais précédent, que le gouvernement détermine s’il vaut vraiment la peine, oui ou non, de déployer cet effort supplémentaire. Je vois que des arguments semblables sont avancés dans le cas de causes plus importantes. À mon avis, il ne suffit pas de dire: le gouvernement est de bonne foi. Je suis sûr que le gouvernement est de bonne foi. Tout de même, le gouvernement n’est pas éternel. La Constitution est censée nous protéger; avec cette disposition, la Constitution ne nous protège pas. La bonne foi du gouvernement est tout ce qui nous protège ici. Cela me semble être une réponse insuffisante.

Enfin, quant à votre argument concernant l’incertitude, je croyais que ce projet de loi visait à diminuer ou à éliminer justement cette sorte d’incertitude, pour les cas où quelqu’un irait débusquer un règlement pour le présenter devant un tribunal; alors, nous nous retrouverions dans le pétrin. Si ce n’est pas le cas, je ne sais pas pourquoi nous nous donnons la peine.

La présidente: Êtes-vous prêts à répondre?

Le sénateur Fraser: Ce n’était pas une question, mais je crois qu’il est important de le dire.

M. Newman: Premièrement, nous sommes titulaires d’une charge publique, et nous laissons cela aux soins du comité; c’est à lui de décider ce qu’il fera en dernière analyse.

Quant à la «bonne foi», je comprends le souci que vous avez en rapport avec la Constitution. Quand mes collègues et moi parlons de bonne foi, nous voulons dire que le ministre de la Justice s’engage, bien entendu, à agir de bonne foi, conformément à la Loi sur le ministère de la Justice et au principe de la primauté du droit et à tout ce qui s’applique à nos agissements. Sinon, cette disposition renforce la disposition d’examen et la disposition de rapports, elle expose un certain nombre d’exigences et d’obligations objectives, elle ne laisse pas la question entièrement à la discrétion du ministre de la Justice.

Précisons: il ne s’agit pas de se fier à la bonne foi des responsables ministériels. C’est pourquoi il y a l’examen du Parlement, le rapport, les listes, les éléments que nous tirons de la proposition initiale du sénateur Beaudoin. Respectueusement, j’avance que nous n’avons pas à nous fier à la bonne foi des responsables ou du ministère ou du ministre de la Justice pour

proposal sets out rules of law that must be respected and that will be objectively assessed by both Houses of Parliament upon a formal review process.

That may not go as far as you want, senator, and I understand. I wanted to explain that this is much stronger than a simple good faith commitment on the part of officials before you today.

Senator Fraser: A point of clarification. My reference to good faith did not refer to the process that of course would be in law, it refers to the next step after that: the decision to re-enact or not to re-enact. Indeed, part of the decision is to engage in the search.

Mr. Newman: It has to be comprehensive.

Senator Fraser: At the end, there remains doubt and governmental or possibly parliamentary discretion.

Mr. Tremblay: Definitely.

Senator Joyal: I have two questions in relation to the proposed clause 9. The first is about the process. There is no doubt that what you propose this morning is clearer in terms of process because it sets a mechanism and a classification. The department undertakes within a year to come back to each House of Parliament with a report that would come with results in various categories, which is fair, in my opinion. It shows diligence.

We then move four years hence, which is in the first paragraph of proposed clause 9, where the Minister of Justice undertakes "a comprehensive review of the implementation and operation of section 4." It stops there. There is no obligation to report other than the way you have undertaken to report in the first year.

My next point concerns the second paragraph of proposed clause 9, which says that you submit a report on the review to each House of Parliament, whereas in clause 8 you propose that the regulations stand referred to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. Personally, I prefer to see the report referred directly to the committee as opposed to reporting to both Houses. If you do that, a motion is needed to refer it to the committee. If you make a motion, it is debatable. Parliament can debate as long as it wants to debate. Having consideration to the fact that we are dealing with something that needs to be acted upon immediately, why have you established a distinction between clauses 8 and 9?

Mr. Tremblay: Dealing with the first point, senator, if I understand your concern correctly, I believe that this draft meets the objective that you are pursuing, that is, that there is not a one-year review and a five-year review. There is, first, five years within which the work will be undertaken. Proposed clause 9(1) says that you do the work within those five years. We call that a "comprehensive review." That is the comprehensive review that,

garantir le respect de la Constitution. Cette proposition fait valoir que nos règles de droit doivent être respectées, et cela fera l'objet de l'évaluation objective des deux Chambres du Parlement, dans le cadre d'un processus d'examen officiel.

Vous souhaitiez peut-être que cela aille plus loin, sénateur, et je vous comprends. Je voulais expliquer que c'est beaucoup plus fort qu'un simple énoncé engageant la bonne foi des fonctionnaires qui témoignent devant vous aujourd'hui.

Le sénateur Fraser: Un point pour éclaircir: quand j'ai parlé de bonne foi, je parlais non pas du processus qui, bien entendu, serait prévu en droit, mais plutôt de l'étape suivante: la décision de réédicter ou de ne pas réédicter. D'ailleurs, une partie de la décision consiste à s'engager dans les recherches nécessaires.

M. Newman: Il faut une démarche exhaustive.

Le sénateur Fraser: En dernière analyse, il y a encore un doute et un pouvoir discrétionnaire gouvernemental ou, peut-être, parlementaire.

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: J'ai deux questions en rapport avec l'article 9 proposé. La première concerne le processus. Cela ne fait aucun doute, votre proposition de ce matin est plus claire pour ce qui est du processus: elle établit un mécanisme et une classification. Le ministère s'engage à déposer dans l'année, au Sénat et à la Chambre des communes, un rapport exposant les résultats dans diverses catégories, ce qui, à mon avis, est correct. Il démontre ainsi qu'il fait preuve de diligence.

Nous voici quatre ans plus tard, et je parle du premier paragraphe de l'article 9 proposé, là où le ministre de la Justice s'engage à procéder à «un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4». Cela s'arrête là. Il n'est pas obligé de faire rapport à ce sujet, autrement qu'au terme de la première année.

Ma question suivante porte sur le deuxième paragraphe de l'article 9 proposé, qui dit que vous remettez un rapport d'examen à chacune des chambres, alors que, à l'article 8, vous proposez que le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation soit saisi des règlements pris dans le contexte. Personnellement, je préfère que ce soit le comité, plutôt que les deux Chambres, qui soit saisi directement du rapport. Si vous souhaitez procéder ainsi, il faudra une motion qui dit que c'est le comité qui en est saisi. Si vous présentez une motion, il peut y avoir un débat. Le Parlement peut en débattre aussi longtemps qu'il veut. Comme il est question de quelque chose qu'il faut faire immédiatement, pourquoi avez-vous établi une distinction entre l'article 8 et l'article 9?

M. Tremblay: Pour parler du premier point, sénateur, si je saisis bien ce qui vous préoccupe, je crois que cette formulation-ci répond à l'objectif que vous souhaitez atteindre, c'est-à-dire que la période d'examen fasse non pas un an, mais cinq ans. Il y a, d'abord, cinq ans où le travail peut se faire. Le paragraphe 9(1) proposé affirme que le travail doit se faire dans les cinq ans en question. Nous appelons cela un «examen

within one year after the review has been undertaken, will be reported to both Houses of Parliament. It is a report on this comprehensive review.

The way it might work out is, if we assume that the Minister of Justice takes all of the time that is allowed him, his comprehensive review will take five years — presumably minus a day — and on the last day, he will have completed the work and undertaken the review. He is into the review and reporting stage, and he has one year from that time to report on the review that he has undertaken. It stretches it out to potentially the final process being tabled in the House within six years or such further time as may have been allowed.

Why both Houses of Parliament? Perhaps Mr. Newman will want to add to this. First, it no way takes away from the powers of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations to which will be referred the instruments for the usual scrutiny process.

It adds a second level of public scrutiny at the highest possible level by being submitted to both Houses. It is not meant to be a narrowing down of the process but, rather, a more generous process. As there may be a need for an extension of time, the minister undertakes the review. If, after four or four and a half years, we discover something big that we had not anticipated — as unexpected things happen — the minister is now faced with a situation where there is a huge number of important texts that need to be translated and there are only six months left before he needs to report. He realizes we will need more time before his process comes to an end, so he goes to both Houses of Parliament and obtains an extension before the time at which he will be required to table the report listing all those that have been identified and re-enacted, and the rest of the list.

Obtaining that authorization from the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations was felt to be not the proper forum to obtain an extension of time. Since the time period had been granted originally by both Houses acting in the legislative process, it is proper to go back to the same Houses to obtain that extension.

Mr. Keyes: There is a difference in scope of each of those provisions. Proposed clause 8 and the referral to the scrutiny committee is focused on particular instruments that generally fall under the mandate of that committee, whereas the report and review in clause 9 has more to do with the entire operation of this bill, or at least clause 4 thereof, which is one of the key provisions. It is not focused just on the question of particular instruments; it goes more to the whole purpose of this bill. We felt it more appropriate that this go to the Houses themselves rather than just to the committee.

approfondi». C'est l'examen approfondi qui, dans un an suivant l'amorce des travaux, doit faire l'objet d'un rapport aux deux chambres. C'est un rapport sur l'examen approfondi.

Cela se fera peut-être de la manière suivante: si nous présumons que le ministre de la Justice prend tout le temps qui lui est alloué, son examen approfondi prendra cinq ans — présumément, cinq ans moins un jour — et, le dernier jour, il aura achevé le travail et entrepris l'examen voulu. Il en est au stade d'examen et de rapports, et il dispose d'un an, à partir de ce moment-là, pour faire rapport sur l'examen qu'il a entrepris. Au maximum, au bout du compte, le rapport est déposé à la Chambre dans les six ans ou dans le délai supplémentaire qui peut avoir été accordé.

Pourquoi les deux chambres? M. Newman voudra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet. Premièrement, cela n'enlève aucun pouvoir au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation qui, saisi des textes en question, est chargé de l'étude habituelle.

C'est le droit de regard du public qui se manifeste à un deuxième niveau, au niveau le plus élevé possible, car cela est soumis aux deux chambres. C'est conçu non pas comme une restriction du processus, mais plutôt comme une ouverture. Comme il faudra peut-être prolonger le délai, le ministre entreprend l'examen. Si, après quatre ans ou quatre ans et demi, nous découvrons un gros texte que nous n'avions pas prévu trouver — il faut prévoir l'imprévu —, le ministre fait maintenant face à une situation où il y a un grand nombre de textes importants qu'il faut traduire et, et il ne reste que six mois avant que le rapport ne doive être présenté. Il sait qu'il lui faudra plus de temps pour mener à bien sa démarche, de sorte qu'il s'en remet aux deux Chambres du Parlement et il obtient une prolongation, avant qu'il ne doive déposer le rapport où est dressée la liste de tous les textes repérés et édictés, ainsi que le reste de la liste.

Nous avons cru que, pour obtenir une prorogation du délai, il ne convenait pas de s'adresser au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation. Comme la période d'examen prévue était établie à l'origine par les deux chambres dans le cadre de la filière législative, il convient de s'adresser à nouveau aux deux Chambres pour obtenir la prorogation en question.

M. Keyes: Chacune de ces dispositions a une portée différente. L'article 8 proposé et le renvoi au comité concernent particulièrement des textes qui, de manière générale, relèvent du mandat du comité en question, alors que la disposition du rapport et d'examen qui se trouve à l'article 9 concerne davantage l'application du projet de loi dans son ensemble, du moins c'est le cas de l'article 4, une des dispositions clés. Il ne s'agit pas seulement de textes particuliers; c'est le but du projet de loi dans son ensemble qui entre en ligne de compte. À notre avis, il convenait mieux de s'adresser aux Chambres elles-mêmes, plutôt qu'au seul comité.

Senator Pearson: In this review, one of the important things is that it would start the day after the act came into force. That is, the work of actually identifying all these existing instruments and so forth, would be started; is that right? Is it adequately phrased to ensure that is happening?

Mr. Tremblay: Absolutely.

Senator Pearson: It should not be happening two days before the end of five years.

Mr. Tremblay: No. It is true that the language is framed, as these are always framed, with a deadline. We are on the record as having indicated that this work is undertaken and will continue to be performed throughout the five-year period. That is the spirit of the provision.

There may be start-up times. We are devising these provisions as the deliberations of the committee have advanced, so it is normal that we will need to adjust. If we assume bad faith and that the government is going to sit on its hands and wait, the remedy will be public scrutiny before both Houses of Parliament. That, we submit, is a fairly strong incentive.

Senator Pearson: You have been talking about the all the regulations, which have been published and, with the exception of the exempt instruments, do exist. You have lists of where they are, et cetera. It is not an impossible task to go over them all.

Mr. Tremblay: There are no lists, and that comes back to why no repeal.

Senator Pearson: If they are all published, do they not have to be listed?

Mr. Tremblay: They are not all published. All of the amendments are addressed to the clause 4 unpublished and properly exempted regulations. The process has begun. What has been undertaken so far, in the weeks of deliberation before this committee, has been figuring out how we will go about trying to find these documents and we do not have answers to that question. We have begun. It will be easier for some classes of documents. However, as we move away from the centre of certainty and further into unknown territory, the best that we can do is a thorough search and consult all the people who have been involved in current and past times in this process, identify, and then let public scrutiny play its role in judging the process that will have occurred.

Senator Pearson: It is a lot of work for articling students.

Mr. Tremblay: Lots of work for lots of people.

Senator Moore: Gentlemen, I am on the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations, as is Senator Bryden. I am looking at the brief that was presented to this committee by the co-chairs of the

Le sénateur Pearson: Aux fins de cet examen, une des choses importantes, c'est que l'exercice commence le lendemain du jour d'entrée en vigueur de la loi. C'est-à-dire que le travail qui consiste à repérer tous les textes existants et ainsi de suite serait amorcé; c'est bien cela? Est-ce formulé adéquatement pour que l'on soit sûr que cela se fasse?

M. Tremblay: Tout à fait.

Le sénateur Pearson: Il ne faut pas que cela se fasse deux jours avant la fin de la période d'examen de cinq ans.

M. Tremblay: Non. Il est vrai que le libellé, comme c'est toujours le cas pour ces dispositions, précise le délai établi. Nous avons indiqué dans les formes que le travail est entrepris et qu'il se poursuit tout au long de la période de cinq ans. C'est là l'esprit de la disposition.

Il peut y avoir des dates d'amorce. Nous avons conçu ces dispositions au fil des délibérations du comité; il est donc normal que nous devions rajuster le tir. Si nous présumons de la mauvaise foi des gens, si nous présumons que le gouvernement décidera de ne rien faire, le recours devient l'examen de la question par le public, par l'entremise des deux Chambres. À nos yeux, cela constitue un facteur d'incitation assez important.

Le sénateur Pearson: Vous avez parlé de l'ensemble des règlements qui ont été publiés et qui, exception faite du cas des exemptions, existent bel et bien. Vous avez des listes des règlements en question. Les revoir en entier n'est pas une tâche impossible.

M. Tremblay: Il n'y a pas de listes, ce qui nous ramène à la raison pour laquelle il n'y a pas eu d'abrogation.

Le sénateur Pearson: Si tous les textes ont été publiés, n'ont-ils pas eu à être sur une liste aussi?

M. Tremblay: Ils ne sont pas tous publiés. Toutes les modifications sont visées par l'article 4 — pour les règlements non publiés et exemptés dans les formes. Le travail a commencé. Ce que nous avons fait jusqu'à maintenant, durant les semaines de délibérations, avant que le comité ne se réunisse, c'est que nous avons déterminé comment faire pour essayer de trouver ces documents; mais nous n'avons pas de réponse à cette question. Nous avons commencé. Ce sera plus facile pour certaines catégories de documents. Toutefois, au moment où nous nous éloignons du «centre de certitude» et arrivons en territoire inexploré, le mieux que nous puissions faire, c'est procéder à une recherche systématique et consulter tous les gens qui, hier comme aujourd'hui, ont participé à ce processus, repéré les textes, puis laisser à la fonction d'examen du public le soin de juger nos efforts.

Le sénateur Pearson: C'est beaucoup de travail pour les stagiaires en droit.

M. Tremblay: C'est beaucoup de travail pour beaucoup de gens.

Le sénateur Moore: Messieurs, je siège au Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation, tout comme le sénateur Bryden. J'ai devant les yeux le mémoire présenté à notre comité par les coprésidents

joint committee. They say that a transitional provision patterned on section 32 of the Statutory Instruments Act would represent a compromise to the two extreme positions that could be pursued, and they suggest a new subclause 7 to clause 4, reading:

Any legislative instrument referred to in subsection (1) shall be deemed to be revoked on a day twelve months after the day on which this act comes into force unless the instrument is re-enacted under subsection (1) before that day.

I am not hung up on the time, it could be longer than that as Senator Beaudoin suggests. However, I am concerned about the open-endedness — if I can call it that. Did you address that? You have not seen fit to use that amendment in your suggested amendments. Do you want to comment, please?

Mr. Tremblay: No, we have not seen fit, and that comes back to the discussion that it is essentially the same idea, worded slightly differently, as Senator Beaudoin's repeal clause. In both cases, after a period, acts that have not been re-enacted are repealed.

It is an option that is on the table. It is the option that we had examined previously, and we had given reasons why there are difficulties and problems relating to the uncertainty that such a measure will create. We have come back today once again and, in our considered view, the appropriate response is the strengthened clause 9.

Again, as my colleague has stated, we are here to help the committee. We recognize that is a concern. We have done our best to provide you with the information you need to consider the ramifications of any motions that might be put forward.

Senator Moore: I agree with what they say in this brief:

... such a clause would also parallel the solution adopted by the Supreme Court of Canada in the case of *Manitoba*, where the Court gave the province a certain period of time to comply with its decision.

I am not hung up on the year, but I would like to see some specific period of time. It does not matter to me whether it is three years or five years, but there should be a definite date provided.

Senator Bryden: I would like to look at your proposed clause 9, which states:

Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

There is a report within a year after undertaking that. You used the illustration that it might be then a six-year period. I believe it might very well be a nine-year period or an 11-year

du comité mixte. Ils affirment qu'une disposition transitoire s'inspirant de l'article 32 de la Loi sur les textes réglementaires représenterait un compromis entre les deux positions extrêmes qui sont possibles, et ils proposent l'ajout à l'article 4 d'un nouveau paragraphe (7), qui se lit comme suit:

Tout texte législatif vise au paragraphe (1) est réputé abrogé à une date postérieure de douze mois à l'entrée en vigueur de la présente loi sauf si ce texte est réédité en application du paragraphe (1) avant cette date.

La durée prévue ne m'importe pas beaucoup; cela pourrait être plus long que ce que propose le sénateur Beaudoin. Tout de même, c'est le caractère ouvert de l'exercice qui nous cause du souci — si je peux m'exprimer ainsi. En avez-vous tenu compte? Vous avez cru bon de ne pas intégrer cette modification à l'ensemble des modifications proposées. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Tremblay: Non, nous n'avons pas cru bon de le faire, et cela nous ramène à la discussion qui dit que c'est essentiellement la même idée que celle qui se trouve dans la disposition du sénateur Beaudoin en matière d'abrogation, bien que formulée un peu différemment. Dans les deux cas, après une certaine période, les lois qui n'ont pas été rééditées sont abrogées.

C'est une option possible. C'est l'option que nous avons examinée auparavant, et nous avons donné les raisons pour lesquelles cela pose des difficultés et des problèmes liés à l'incertitude qui naît d'une telle mesure. Nous sommes revenus aujourd'hui, encore une fois, et, après réflexion, nous faisons valoir que la réponse appropriée réside dans un article 9 renforcé.

Encore une fois, comme mon collègue l'a affirmé, nous sommes là pour aider le comité. Nous admettons qu'il y a là une préoccupation. Nous avons fait de notre mieux pour vous donner les renseignements dont vous avez besoin pour envisager les conséquences de toute motion qui peut avoir été avancée.

Le sénateur Moore: Je suis d'accord avec ce qu'ils disent dans le mémoire:

[...] une telle disposition refléterait aussi essentiellement la solution retenue par la Cour suprême dans le *Renvoi sur les droits linguistiques au Manitoba*, quand la cour a accordé un certain délai au gouvernement manitobain pour se conformer à son jugement.

Je ne tiens pas particulièrement à ce que ce soit une période de un an, mais j'aimerais bien qu'il y ait une période particulière qui soit fixée. Il ne m'importe peu de savoir s'il s'agit de trois ans ou de cinq ans, mais il devrait y avoir un délai précis.

Le sénateur Bryden: J'aimerais jeter un coup d'œil à l'article 9 que vous proposez, qui se lit comme suit:

Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en œuvre et de l'application de l'article 4.

Il y a un rapport à produire dans un an, après le début de l'examen. Vous avez parlé d'un exemple où la période pourrait aller jusqu'à six ans. Je crois que ce pourrait très bien être une

period. This says that the minister will comply with this section if, on the last day of the five years, he undertakes the review. Then within one year after the review is undertaken —

Senator Moore: It does not say complete the review.

Senator Bryden: If what you say is correct, could we not say:

Within five years after the day of which ... the Minister of Justice shall complete a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

Then, within one year after the review has been completed, the minister will put a report before both Houses of Parliament, unless the period is extended.

Mr. Tremblay: Certainly, various wording can be used. All I would point out at this stage is that clause 9(1) is in a sense open-ended. The minister only has to begin the review within the five years. However, clause 9(2) gives him one year within which to complete that and submit the report. It comes down to the ultimate period where the process will end. Right now that is six years unless otherwise extended. It can be extended, but on agreement. Yes, there are other options.

Senator Bryden: The only limitation is that a review will be undertaken and a report made within a year — there is one year from the time you start the examination until you report.

Mr. Tremblay: Yes.

Senator Moore: Yet it can be extended, too.

Senator Bryden: It would indicate to me that that might be a pretty perfunctory review. Why would you put the five years in? Why would you not say within one year the minister will report to the Houses of Parliament on a review?

Mr. Tremblay: I am not sure I follow. I think the answer is that the comprehensive review is what will require most time. In order for the minister, the PCO and the regulatory authorities to do the thorough job they will need to do, we need time. We need time to undergo the research, find the texts, sort them out, get legal opinions on their status, and decide what needs to be done with them. It may be over quicker than that but, at the end of the five years, the minister will have before him the piles of documents that need to be dealt with and he can begin drafting his report. He will have to have that report completed and submitted within one year of the first day he starts — unless he concludes there is reason to extend the period.

The reason he would extend would be to translate more of these texts before you start telling everybody out there that there are these texts that you have found and you have not had an opportunity to correct their potential defect, you may want to grant yourself a bit of time. Not knowing the scope of the problem, it is difficult to assess what will be required.

période de neuf ans ou une période de onze ans. Il est dit ici que le ministre se conforme à la disposition si, le dernier jour de la période d'examen de cinq ans, il entreprend l'examen. Alors, dans l'année qui suit...

Le sénateur Moore: On ne dit pas qu'il achève l'examen.

Le sénateur Bryden: Si vous avez raison, ne pourrait-on pas dire:

Le ministre de la Justice achève, dans les cinq ans qui un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

Ensuite, dans l'année qui suit l'achèvement de l'examen, le ministre produit un rapport à l'intention des deux chambres, à moins que le délai ne soit reporté.

M. Tremblay: Certes, on peut employer diverses formulations. Tout ce que j'aimerais souligner pour l'instant, c'est que le paragraphe 9(1) est, d'une certaine façon, ouvert. Le ministre n'a qu'à entreprendre l'examen en question dans les cinq ans. Toutefois, le paragraphe 9(2) précise qu'il dispose d'un an pour achever le rapport et le produire. Il s'agit de savoir, au bout du compte, où le processus se termine. En ce moment, le maximum est de six ans, à moins qu'il y ait une prolongation. Il peut y avoir une prolongation, mais il faut que les parties s'entendent. Oui, il existe d'autres options.

Le sénateur Bryden: La seule limite, c'est qu'un examen soit entrepris et un rapport produit dans un délai de un an — une année s'écoule entre le moment d'entamer l'examen et celui de produire le rapport.

M. Tremblay: Oui.

Le sénateur Moore: Le délai peut tout de même être prolongé.

Le sénateur Bryden: J'en déduis qu'il pourrait s'agir d'un examen assez sommaire. Pourquoi prévoir cinq ans? Pourquoi ne pas dire que, dans l'année, le ministre doit présenter un rapport aux deux chambres à propos de l'examen?

M. Tremblay: Je ne suis pas sûr de vous comprendre. La réponse, je crois, c'est que l'examen approfondi exigera le plus de temps. Pour que le ministre, le BCP et les autorités réglementaires réalisent l'examen rigoureux qu'ils doivent réaliser, nous avons besoin de temps. Nous avons besoin de temps pour entreprendre les recherches nécessaires, trouver les textes visés, les analyser, obtenir un avis juridique sur leur statut et déterminer ce qu'il faut en faire. Il se peut que cela se fasse en moins de temps, mais, au terme des cinq années, le ministre aura devant les yeux des piles de documents dont il devra prendre connaissance; à ce moment-là, il peut commencer à rédiger son rapport. Dans l'année suivant le moment où il entame ce travail, il devra avoir terminé et déposé le rapport — à moins d'avoir conclu qu'il y a des motifs valables de reporter le délai.

La raison pour laquelle il reporterait le délai, ce serait pour faire traduire plus de ces textes, avant de commencer à dire aux gens qu'on a trouvé ces textes et qu'on n'a pas eu l'occasion de corriger le défaut qu'il pourrait présenter — on peut souhaiter se donner un peu plus de temps. Si on ne connaît pas l'ampleur du problème, il est difficile de déterminer ce qu'il faudra faire.

In the end, it is over in six years unless both Houses can agree to grant more time. It could be over in five years. Different formulas could be used. If you prefer the certainty of "the minister has five years to review and the minister has one year to report," there is nothing wrong with that either. It is just that in the current model the minister may begin his review after year one. We may, in 12 months, discover that we have found nothing. We have undertaken the review and found nothing; why wait another four years?

Senator Moore: That is better than the other.

Senator Bryden: Why would you not say in the five-year period the minister would complete the review?

Senator Fraser: Or say "shall review."

Mr. Tremblay: It is a drafting choice but it could be done, yes.

Senator Bryden: In my opinion, it is a complete answer for the minister to say in Parliament, "I have undertaken a review, I did it last Saturday and the five years is not up until next Monday." I mean, that is a complete legal answer. I know no one would rely on that. If it takes a year to do it, that is fine. However, I would guess that if the intention is to complete it within five years, people might get at it a little earlier.

The Chairman: With that final idea, I will turn to Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: The repeal clause is what it is important. Three or five years is not a big problem for me. A period of three or five years in one century is nothing. When we come to it in the clause-by-clause consideration, I wish to be concerned with the substance.

The Chairman: I will ask for agreement that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-41, an act to re-enact legislative instruments enacted in only one official language; is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I have an amendment to propose to clause 2 which states:

That Bill S-41, in Clause 2, be amended by replacing line 15 on page 1 with the following:

(a) an instrument enacted before the coming into force of section 7 of the *Official Languages Act* on September 15, 1988 by, or with the ...

En fin de compte, l'exercice se termine au bout de six ans à moins que les deux Chambres n'acceptent d'accorder plus de temps. L'exercice peut être terminé au bout de cinq ans. Diverses formules peuvent être employées. Si vous préférez dire «le ministre dispose de cinq ans pour procéder à un examen et d'un an pour présenter son rapport», c'est tout à fait correct aussi. C'est simplement que, selon le modèle actuel, le ministre peut entamer son examen après la première année. Nous pouvons constater, en douze mois, que nous n'avons pu rien trouver. Nous avons entrepris l'examen, mais nous n'avons rien trouvé; pourquoi atteindre quatre années encore?

Le sénateur Moore: C'est mieux que l'autre formule.

Le sénateur Bryden: Pourquoi ne pas dire que, dans un délai de cinq ans, le ministre doit achever l'examen?

Le sénateur Fraser: Ou dire: le ministre «achève l'examen».

M. Tremblay: C'est un choix rédactionnel, mais cela pourrait se faire, oui.

Le sénateur Bryden: À mon avis, c'est une réponse complète à la question si le ministre, au Parlement, affirme: «J'ai entrepris l'examen, je l'ai fait samedi dernier, et le délai de cinq ans nous porte jusqu'à lundi prochain.» Enfin, c'est une réponse complète du point de vue juridique. Je sais que personne ne s'en remettrait à cela. S'il faut un an pour le faire, ça va. Tout de même, je présume que si l'intention est d'achever l'examen dans les cinq années, les gens pourraient aller un peu plus vite.

La présidente: Sur cette note finale, je m'en remets au sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: C'est la disposition d'abrogation qui importe. Que cela soit cinq ans ou trois ans, cela m'importe peu. Une période de trois ou de cinq ans, dans un siècle, ce n'est rien. Quand nous nous penchons sur le projet de loi, article par article, c'est au fond que je veux prêter de l'attention.

La présidente: Convient-on que le comité passe à l'étude article pour article du projet de loi S-41, Loi visant la réédiction de textes législatifs n'ayant été édictés que dans une langue officielle. Est-ce adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je proposerais une modification à l'article 2, comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 2, soit modifié par substitution, à la ligne 15, page 1, de ce qui suit:

a) Texte édicté, avant l'entrée en vigueur de l'article 7 de la Loi sur les langues officielles — le 15 septembre 1988 —, dans l'exercice d'un...

Then, of course, the rest of the sentence in the clause is the same.

The Chairman: Is it your wish to adopt this amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry, as amended?

Senator Beaudoin: We had proposed on our side the question of (b). However, after the explanation given by Mr. Tremblay, I understand that subclause (b) is all right, because the instruments that we are talking about are instruments that are not enacted, is that right? If you say, "yes," I will say that I agree with subclause (b).

The Chairman: Mr. Tremblay?

Mr. Tremblay: I believe the answer is "yes," yes.

The Chairman: Shall clause 2 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I have an amendment to clause 4. It states:

That Bill S-41, in Clause 4, be amended by replacing lines 11 to 13 on page 2 with the following:

guage and, at the time of its enactment, was published in only one official language or was exempted by law from the requirement to be published in a government publication, the Governor in

The rest of the sentence, of course, follows.

The Chairman: Is it agreed that this amendment carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Are there any further amendments to clause 4 of the bill?

Senator Beaudoin: I have one, Madam Chair.

It states:

That Bill S-41 be amended in clause 4, on page 3, by adding after line 10 the following:

"(7) Upon the expiration of five years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed."

Senator Joyal: Would it not be better to change "five years" to "six years"? The minister must report in the sixth year. Further to the amendments that we have discussed this morning, I think it would make more sense to make it six years.

Bien entendu, la suite de la phrase demeure la même.

La présidente: Souhaitez-vous adopter cette modification?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 2, tel que modifié, est-il adopté?

Le sénateur Beaudoin: Nous avons proposé, de notre côté, la question b). Toutefois, après avoir entendu l'explication de M. Tremblay, je comprends que l'alinéa b) convient, car les textes dont nous parlons sont des textes qui n'ont pas été édictés; est-ce bien cela? Si vous répondez «oui», je dirai que je suis d'accord avec l'alinéa b).

La présidente: Monsieur Tremblay?

M. Tremblay: Je crois que la réponse est «oui», oui.

La présidente: L'article 2 tel que modifié est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 4 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'ai une modification touchant l'article 4. Il se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 10 à 12, page 2, de ce qui suit:

le et, lors de son édicition, soit n'a été publié que dans une langue officielle soit était soustrait par une règle de droit à l'obligation d'être publié dans une publication gouvernementale, le gouverneur en conseil

Bien entendu, il y a la suite de la phrase.

La présidente: Êtes-vous d'accord pour que cette modification soit adoptée?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Avez-vous d'autres modifications à proposer en ce qui concerne l'article 4 du projet de loi?

Le sénateur Beaudoin: J'en ai une, madame la présidente.

Elle se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l'article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

Le sénateur Joyal: Ne serait-il pas mieux de dire «six ans» plutôt que «cinq ans»? Le ministre doit présenter son rapport durant la sixième année. Étant donné les modifications dont nous avons discuté ce matin, je crois qu'il conviendrait mieux de porter le délai à six ans.

Senator Beaudoin: Yes, because of the famous clause 7. As I said very clearly, the substance is what is important. Six years is probably more logical.

Senator Moore: That will answer the suggestion of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Moore: I am for it.

Senator Bryden: I still have concern regarding what was raised earlier. By going to six years and with the department doing an investigation for five years, and then reporting, presumably, if the sixth-year repeal is to be a serious problem, we can then bring an amendment that says, "Let us take that out and make it 10 years or let us eliminate it and here is why."

Senator Fraser: We can always do that.

Senator Beaudoin: If the whole system may go as far as 10 years, then the repeal section may take place only after that in that sense.

Senator Bryden: What I am saying is going one step further. We have six years to get it so that the repeal section can stay there because there is no risk. We know that. If the department comes forward and says, "If that occurs, we are very concerned that these implications will be there," then we can amend this.

Senator Beaudoin: Of course.

Senator Bryden: I agree with it, then.

Senator Fraser: We would have to consider it any way, by law, because we would have to authorize the extension. It would be a logical point at which to say, "At the same time..."

The Chairman: To be absolutely clear, Senator Beaudoin has moved:

That Bill S-41 be amended in clause 4, on page 3, by adding after line 10 the following:

"(7) Upon the expiration of six years after this Act comes into force, any legislative instrument described in subsection (1) that has not been re-enacted in both official languages is repealed."

Shall Senator Beaudoin's amendment carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Joyal: On division, Madam Chair.

The Chairman: On division. Shall clause 4 as amended carry?

Senator Joyal: I have another amendment, Madam Chair.

It regards clause 4. It is an amendment that we discussed yesterday. It states:

That Bill S-41, in Clause 4, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 2 with the following:

Le sénateur Beaudoin: Oui, en raison du fameux article 7. Comme je l'ai dit très clairement, c'est le fond qui compte. Compter six ans est probablement plus logique.

Le sénateur Moore: Cela répond à la suggestion du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes d'examen de la réglementation.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Moore: Je suis d'accord.

Le sénateur Bryden: La question qui a été soulevée plus tôt me préoccupe toujours. Si nous portons le délai à six ans et que le ministère procède à une enquête pendant cinq ans, puis présente son rapport, présumément — si l'abrogation au bout de six ans pose une réelle difficulté, nous pouvons proposer une modification qui dit: éliminons cela — portons cela à dix ans ou éliminons cela, et voici pourquoi.

Le sénateur Fraser: Nous pouvons toujours faire cela.

Le sénateur Beaudoin: Si tout le système porte le délai jusqu'à dix ans, alors la disposition d'abrogation peut ne s'appliquer qu'après cela, en ce sens.

Le sénateur Bryden: Ce que je dis, c'est: allons un peu plus loin. Nous nous donnons six ans pour réaliser l'exercice, pour que la disposition d'abrogation puisse exister sans qu'il y ait de risque. Nous savons cela. Si le ministère dit: que si cela se produit, ils est très inquiets des conséquences suivantes, alors nous pouvons modifier cela.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr.

Le sénateur Bryden: Alors, je suis d'accord.

Le sénateur Fraser: Nous serions tenus de l'envisager de toute façon, en droit, parce que nous devons autoriser la prolongation. Ce sera un moment logique pour dire: «en même temps».

La présidente: Pour qu'il n'y ait aucune confusion, voici la proposition du sénateur Beaudoin:

Que le projet de loi S-41 soit modifié, à l'article 4, à la page 3, par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit:

«(7) Tout texte législatif visé au paragraphe (1) qui n'est pas réédité dans les deux langues officielles dans les six ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est abrogé.»

La modification du sénateur Beaudoin est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

Le sénateur Joyal: Avec dissidence, madame la présidente.

La présidente: Avec dissidence. L'article 4 tel que modifié est-il adopté?

Le sénateur Joyal: J'ai une autre modification, madame la présidente.

Elle porte sur l'article 4. C'est une modification dont nous avons parlé hier. Elle se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 4, soit modifié par substitution, aux lignes 23 à 35, page 2, de ce qui suit:

subsection (1) unless the contravention occurred after the instrument was re-enacted and published in both official languages.

The Chairman: Shall Senator Joyal's second amendment to clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clause 4 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Shall clause 5 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I understand that Senator Moore is raising an issue of the question raised by Senator Pearson yesterday. In that regard, there was the proposed text of an amendment by Senator Beaudoin yesterday about the uncertainty that some instruments that would be re-enacted would already have been repealed. I understand that this morning we received a new clause 7. Therefore, we do not need to deal with this matter.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Senator Joyal: Madam Chair, I would like to propose a new clause 6. It states:

That Bill S-41, in Clause 6, be amended by replacing lines 29 to 37 on page 3 with the following:

Equally authoritative

6. The English and French versions of an instrument re-enacted under section 3 or 4 are equally authoritative.

The Chairman: I wish to make it clear to honourable senators, as we go through this next proposed series of amendments that we are dealing with new clauses. This time we are dealing with Senator Joyal's proposed new clause 6.

In that case shall the new clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

New clause 7.

Senator Joyal: As honourable senators know, we have circulated a new clause 7 this morning. I should like to propose new clause 7, entitled "No revival":

infractions paragraphe (3) nul ne peut être condamné pour une infraction qui constitue une violation d'une disposition d'un texte réédité en application du paragraphe (1) sauf si la violation a eu lieu après la réédiction du texte et après sa publication dans les deux langues officielles.

La présidente: La deuxième modification de l'article 4 que propose le sénateur Joyal est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

L'article 4 tel que modifié est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je crois que le sénateur Moore soulève une question au sujet du point signalé par le sénateur Pearson hier. À ce sujet, le sénateur Beaudoin a proposé hier une modification — il s'agit de savoir si certains des textes qui seraient réédités n'auraient pas déjà été abrogés. Je crois savoir que, ce matin, nous avons reçu le texte d'un nouvel article 7. Par conséquent, nous n'avons pas à traiter de cette question.

La présidente: L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: L'article 6 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais proposer un nouvel article 6. Il se lit comme suit:

Que le projet de loi S-41, à l'article 6, soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 35, page 3, de ce qui suit:

Force de loi égale

6. Les versions française et anglaise du texte réédité en application des articles 3 ou 4 ont également force de loi.

La présidente: Je souhaite le dire clairement aux honorables sénateurs: la série de modifications qui suit porte sur des articles nouveaux. Cette fois, nous traitons du nouvel article 6 que propose le sénateur Joyal.

Le nouvel article 6, justement, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Le nouvel article 7.

Le sénateur Joyal: Comme le savent les honorables sénateurs, nous avons fait circuler un nouvel article 7 ce matin. J'aimerais proposer le nouvel article 7, qui a pour titre «Aucun rétablissement»:

7. An instrument that was repealed or that otherwise ceased to have effect on or before the day on which this Act comes into force is not by virtue of this Act or any regulation made under this Act revived in respect of any period subsequent to its repeal or ceasing to have effect.

Senator Fraser: Is there any legal or other reason why we would use this wording rather than the wording proposed by Senator Beaudoin?

Senator Beaudoin: It is the same idea.

Senator Fraser: Yes, I thought Senator Beaudoin's was clearer.

The Chairman: Senator Beaudoin's proposed amendment was to clause 5. We have now passed that clause.

Senator Fraser: We could pick up the wording and put it in here.

Senator Beaudoin: I cannot disagree with what Senator Fraser is saying?

Senator Joyal: Is there any legal reason? We have our representatives from the Department of Justice here. They may wish to respond.

The Chairman: Mr. Tremblay, would you defend your wording in the new clause 7 as compared to Senator Beaudoin's wording of new clause 5(4)?

Mr. Newman: It is simply the same idea. It is drafted in the standard legal language of the Department of Justice. The style is similar to other clauses in legislation of this nature. That is the reason. There is no great mystery to it, really.

Senator Beaudoin: Is it exactly the same thing?

Mr. Newman: Yes.

The Chairman: Right or wrong, this is compatible with other pieces of legislation.

Shall new clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Senator Joyal: I should like to propose a new clause 8:

Exemption from Statutory Instruments Act

8.(1) The Statutory Instruments Act does not apply to an instrument re-enacted under section 3 or to a regulation made under section 4.

Referral for scrutiny

(2) Instruments re-enacted under section 3 and regulations made under section 4 stand permanently referred to the Committee referred to in section 19 of the *Statutory Instruments Act* for review and scrutiny.

The Chairman: Shall new clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: New clause 9, Senator Joyal?

7. Le texte qui a été abrogé ou qui a d'une autre façon cessé d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date n'est pas rétabli, aux termes de la présente loi ou de ses règlements, à l'égard de toute période postérieure à son abrogation ou à sa cessation d'effet.

Le sénateur Fraser: Y a-t-il une raison, juridique ou autre, pour laquelle nous choisirions cette formulation, plutôt que celle que propose le sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: C'est la même idée qui est exprimée.

Le sénateur Fraser: Oui, mais je croyais que la formulation du sénateur Beaudoin était plus claire.

La présidente: La modification proposée par le sénateur Beaudoin touchait l'article 5. Nous n'en sommes plus là.

Le sénateur Fraser: Nous pourrions reprendre les termes et les placer ici.

Le sénateur Beaudoin: Je ne peux être en désaccord avec ce que dit le sénateur Fraser?

Le sénateur Joyal: Y a-t-il une raison juridique à cela? Nous avons ici des représentants du ministère de la Justice. Ils souhaitent peut-être répondre à la question.

La présidente: Monsieur Tremblay, pouvez-vous justifier la formulation du nouvel article 7 que vous proposez, en le comparant au nouveau paragraphe 5(4) du sénateur Beaudoin?

M. Newman: C'est simplement la même idée. C'est rédigé dans la langue juridique qui est d'usage au ministère de la Justice. Le style est semblable à celui d'autres articles dans les lois de cette nature. Voilà la raison. Cela n'a vraiment rien de mystérieux.

Le sénateur Beaudoin: C'est rigoureusement la même chose?

M. Newman: Oui.

La présidente: De toute manière, c'est compatible avec d'autres textes de loi.

Le nouvel article 7 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: C'est adopté.

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer un nouvel article 8:

Loi sur les textes réglementaires

8(1) Le texte réédité en application de l'article 3 et le document pris en application de l'article 4 ne sont pas assujettis à la Loi sur les textes réglementaires.

Renvoi en comité

(2) Le comité visé à l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires est saisi d'office des textes réédités en application de l'article 3 et des règlements pris en application de l'article 4 en vue de les étudier et de les contrôler.

La présidente: Le nouvel article 8 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le nouvel article 9, sénateur Joyal?

Senator Joyal: I should like to propose a new clause 9:

Review

9(1) Within five years after the day on which this Act comes into force, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the implementation and operation of section 4.

Report

(2) Subject to subsection (3), within one year after a review is undertaken pursuant to subsection (1), or within such further time as may be authorized by both Houses of Parliament, the Minister of Justice shall submit a report on the review to each House of Parliament that includes

(a) a description of the measures taken to identify legislative instruments referred to in subsection 4(1);

(b) a list of any legislative instruments that have been repealed or re-enacted under subsection 4(1); and

(c) a list of any legislative instruments referred to in that subsection that have been identified but that have not been repealed and re-enacted.

Exempt instruments

(3) The report referred to in subsection (2) shall, in respect of legislative instruments of a class referred to in subsection 15(3) of the *Statutory Instruments Regulations*, set out only the number of such instruments that are of the types described in paragraphs (2)(a) and (b).

Senator Pearson: I return to Senator Bryden's comments about "completed." In the French version, it is even stronger.

Senator Fraser: They read: "shall make" and "shall complete."

Senator Bryden: Instead of saying in 9(1) that the Minister of Justice shall undertake a review, we could simply say that the Minister of Justice shall complete a comprehensive review within one year after a review is completed pursuant to that subsection.

Senator Joyal: I have no problem with that. We can change that to "shall complete a review."

The Chairman: The appropriate French translation of "complete" would be "complet."

Senator Bryden is moving a sub-amendment that the two words "undertake" and "undertaken" in the English version be replaced by "complete" and "completed."

Senator Beaudoin: In French, what word would you use?

Senator Moore: "Achève," I would think.

Senator Joyal: I would prefer "compléter."

The Chairman: Senator Joyal, are you proposing that change to your amendment?

Senator Joyal: Yes.

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer un nouvel article 9:

Examen

9(1) Le ministre de la Justice fait, dans les cinq ans qui suivent la date de la sanction de la présente loi, un examen approfondi de la mise en oeuvre et de l'application de l'article 4.

Rapport

(2) Sous réserve du paragraphe (3), dans l'année qui suit le début de son examen fait en application du paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que les deux Chambres du Parlement peuvent lui accorder, le ministre de la Justice remet son rapport d'examen à chacune des Chambres, lequel contient:

a) la description des mesures prises pour relever les textes législatifs visés au paragraphe 4(1);

b) la liste des textes législatifs qui ont été abrogés et réédités en application du paragraphe 4(1);

c) la liste des textes législatifs visés par ce paragraphe qui ont été relevés, mais qui n'ont pas été abrogés et réédités.

Textes soustraits

(3) En ce qui concerne les textes législatifs d'une catégorie visée au paragraphe 15(3) du Règlement sur les textes réglementaires, le rapport n'a qu'à faire état du nombre de ceux-ci qui sont des genres visés aux alinéas (2)a) et b).

Le sénateur Pearson: Je reviens aux observations du sénateur Bryden à propos du terme «completed». Dans la version française, c'est encore plus fort.

Le sénateur Fraser: En anglais, on peut lire: «shall make» et «shall complete».

Le sénateur Bryden: Au paragraphe 9(1), plutôt que de dire que le ministre de la Justice fait, dans l'année qui suit, un examen, on pourrait simplement dire que le ministre de la Justice achève, dans l'année, un examen approfondi conformément à ce paragraphe.

Le sénateur Joyal: Cela ne me pose aucune difficulté. Nous pouvons mettre «shall complete a review».

La présidente: La traduction de «complete» serait «complète».

Le sénateur Bryden propose une sous-modification où, dans la version anglaise, les termes «undertake» et «undertaken» soient remplacés par «complete» et «completed».

Le sénateur Beaudoin: En français, quel terme choisiriez-vous?

Le sénateur Moore: «Achève», je crois.

Le sénateur Joyal: Je préférerais «compléter».

La présidente: Sénateur Joyal, proposez-vous que ce changement soit apporté à votre modification?

Le sénateur Joyal: Oui.

The Chairman: In that case, we will let Senator Bryden off the hook. Senator Joyal has reworded his amendment. We are all clear on the rewording, are we? Are we agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, I return to clause 1. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Carry.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted with amendments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I will not report this bill today but next Tuesday.

I thank the committee for the way in which we have worked together on this bill. It has been a remarkable achievement. I also thank the officials who have worked overnight, and I thank the minister as well for his cooperation. This is the way that bills should proceed through committee, and I thank you all very much.

The committee adjourned.

La présidente: Alors, le sénateur Bryden s'en tire indemne. Le sénateur Joyal a reformulé la modification. La nouvelle formulation est claire pour tous, n'est-ce pas? Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Honorables sénateurs, je reviens à l'article 1.

Est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Convenons-nous d'adopter ce projet de loi avec les modifications apportées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi avec les modifications apportées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je ferai rapport du projet de loi non pas aujourd'hui, mais mardi prochain.

Je remercie les membres du comité de la façon dont ils ont travaillé ensemble à ce projet de loi. Cela a été remarquable. Je remercie aussi les fonctionnaires qui ont travaillé pendant la nuit, et je remercie également le ministre de sa coopération. C'est de cette façon que devrait se faire l'étude des projets de loi en comité; je vous remercie beaucoup tous et chacun.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Wednesday, May 29, 2002

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

Thursday, May 30, 2002

From the Department of Justice:

Mr. Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section;

Mr. Marc Tremblay, Senior Counsel, Official Languages Law Group;

Mr. John Mark Keyes, Director, Legislative Policy and Development.

TÉMOINS

Le mercredi 29 mai 2002

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.

Le jeudi 30 mai 2002

Du ministère de la Justice:

M. Warren J. Newman, avocat-général, Section du droit administratif et constitutionnel;

M. Marc Tremblay, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles;

M. John Mark Keyes, directeur, Groupe des services consultatifs et du perfectionnement.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, June 5, 2002
Thursday, June 6, 2002

Issue No. 36

First and second meetings on:

Bill C-43, An Act to amend certain Acts and
instruments and to repeal the Fisheries
Prices Support Act
(Clause-by-clause consideration)

INCLUDING:

THE NINETEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-43)

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P.,
Minister of State and Leader of the Government in
the House of Commons

WITNESSES:

(See back cover)

Présidente:

L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 5 juin 2002
Le jeudi 6 juin 2002

Fascicule n° 36

Première et deuxième réunions concernant:

projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes
législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien
des prix des produits de la pêche
(étude article par article)

Y COMPRIS:

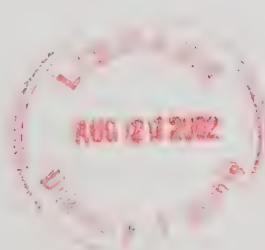
LE DIX-NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-43)

COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député,
ministre d'État et leader du gouvernement à la
Chambre des communes

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Nolin
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Day	Rivest
Fraser	Sibbeston

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Moore (*June 5, 2002*).

The name of the Honourable Senator Day substituted for that of the Honourable Senator Cools (*June 5, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Bryden	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Nolin
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Day	Rivest
Fraser	Sibbeston

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 5 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Day est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 5 juin*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 25, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Baker, P.C., for the second reading of Bill C-43, An Act to amend certain Acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Phalen, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 25 avril 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Baker, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Day, propose, appuyé par l'honorable sénateur Phalen, que le projet de loi soit envoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 5, 2002
(59)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:02 p.m. this day, in room 505, Victoria Building, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, P.C., Day, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pearson, and Rivest (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 25, 2002, the committee proceeded to study Bill C-43, An Act to amend certain acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act.

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations, Legislation and House Planning/Counsel;

Mr. Matthew Lynch, Parliamentary Relations Officer, Legislation and House Planning/Counsel.

From the Department of Justice:

Mr. Edgar Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section;

Mr. Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Treasury Board of Canada Secretariat:

Ms Joan Arnold, Director, Pension Legislation Development.

From the Canadian Nuclear Safety Commission:

Mr. Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services.

The Honourable Don Boudria made an opening statement. Together with the witnesses, the minister answered questions.

The Honourable Senator Milne read into the record a letter received by the Department of Justice on October 24, 2001, regarding the proposed amendment to subsection 73(4) of the Telecommunications Act.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 5 juin 2002
(59)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 02, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Buchanan, Day, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Pearson et Rivest (10).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 avril 2002, le comité entame son étude du projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche.

COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire/conseiller;

M. Matthew Lynch, agent des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire/conseiller.

Du ministère de la Justice:

M. Edgar Schmidt, avocat législatif, Section de la législation;

M. Luc Labelle, avocat législatif, Section de la législation.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada:

Mme Joan Arnold, directrice, Développement de la législation sur les pensions.

De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:

M. Denys Vermette, vice-président, Direction des services de gestion.

L'honorable Don Boudria fait une déclaration puis, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

L'honorable sénateur Milne fait la lecture officielle d'une lettre reçue par le ministère de la Justice le 24 octobre 2001 au sujet de l'amendement projeté au paragraphe 73(4) de la Loi sur les télécommunications.

At 6:11 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 6, 2002
(60)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:48 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Day, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Pearson and Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir, Researchers, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 25, 2002, the committee proceeded to study Bill C-43, An Act to amend certain acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-43.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That clauses 1 to 37 carry.

It was agreed, — That the schedule carry.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That the bill be adopted without amendment.

It was agreed, — That the Chair report this Bill at the next sitting of the Senate.

It was agreed, — That when Bill C-15B is referred to the Committee, the hearings be televised by CPAC.

The committee received a brief from the Honourable Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons, during the consideration of Bill C-43.

At 10:52 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 18 h 11, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 6 juin 2002
(60)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Bryden, Day, Fraser, Joyal, Milne, Pearson et Rivest (9).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir, attachées de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 avril 2002, le comité entame son étude du projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche.

Il est entendu — Que le comité passe à l'étude article par article du projet de loi C-43.

Il est entendu — Que le titre est réservé.

Il est entendu — Que les articles 1 à 37 sont adoptés.

Il est entendu — Que l'annexe est adoptée.

Il est entendu — Que le titre est adopté.

Il est entendu — Que le projet de loi est adopté sans proposition d'amendement.

Il est entendu — Que la présidente fera rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

Il est entendu — Que, lorsque le projet de loi C-15B sera renvoyé au comité, les audiences seront télédiffusées par CPAC.

Durant l'étude du projet de loi C-43, le comité reçoit un mémoire de l'honorable Don Boudria, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes.

À 10 h 52, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 6, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-43, *An Act to amend certain acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act*, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 25, 2002, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-43, *Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche*, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 25 avril 2002, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 5, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, to amend certain Acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act, met this day at 5:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today is our first meeting on the consideration of Bill C-43. We have before us the Honourable Don Boudria, Leader of the Government in the House of Commons. Mr. Boudria has with him officials from his department as well as officials from the Privy Council Office, the Department of Justice and the Treasury Board Secretariat.

Mr. Minister, we are in your hands.

[*Translation*]

The Hon. Don Boudria, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons: Bill C-43 makes minor technical amendments and corrections to various statutes, which would not likely be substantial enough to justify stand-alone separate bills in Parliament. I will deal with these points in a few minutes.

These modifications will ensure that our statutes are up to date and in order on these technical matters. In addition, many of the amendments in Bill C-43 were in the original Statute Law Amendment and were reviewed by the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*English*]

However, as honourable senators, will know there is a special process for miscellaneous statute law amendment bills. A draft MSLA bill is first reviewed by House and Senate committee members. If any member objects to any proposal, it is automatically removed. Thus, it works on a lowest common denominator proposition. The items in question may be only technical corrections in any event, but if anyone raises any objection to them, they will be removed. They will automatically be dropped from the bill before it is introduced in the House of Commons and the Senate. There is a leftover from that, if you will.

I understand that some honourable senators have expressed concern about Bill C-43 and the need to respect the process for miscellaneous statute law amendments. In fact, that is exactly what this bill does. It recognizes that there is a different threshold. A miscellaneous statute law amendment is that which no one questions at all. This one has a higher threshold. It may only be corrective or could hardly be of any policy significance at all, but it is still not at the threshold of an independent bill for each of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 juin 2002

Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, se réunit aujourd'hui à 17 h 02 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui notre première réunion pour examiner le projet de loi C-43. Nous avons comme témoin l'honorable Don Boudria, leader du gouvernement à la Chambre des communes. M. Boudria est accompagné de fonctionnaires de son ministère ainsi que de fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, du ministère de la Justice et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Monsieur le ministre, la parole est à vous.

[*Français*]

L'honorable Don Boudria, ministre d'État et leader du gouvernement, Chambre des communes: Le projet de loi C-43 apporte quelques modifications de forme mineure et corrige divers textes législatifs, mais cela ne justifie pas ou, en tout cas, probablement pas des projets de loi distincts devant le Parlement. Je vais passer à ces points dans quelques minutes.

Ces modifications permettraient à nos lois, soit de les mettre à jour ou de les mettre dans une forme plus exacte. Aussi, de nombreuses modifications au projet de loi C-43 faisaient partie des propositions contenues à l'origine dans la Loi corrective et elles ont été d'ailleurs examinées par le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, vous savez qu'il existe un processus spécial pour les lois correctives. Une ébauche doit d'abord être examinée par les comités de la Chambre et du Sénat. Si un seul membre de ces comités désapprouve une proposition, celle-ci est automatiquement abandonnée. Par conséquent, on utilise le plus petit dénominateur commun. Les propositions peuvent être seulement des corrections de nature technique, mais si quelqu'un s'y oppose, elles sont retirées. Elles sont automatiquement retirées du projet de loi avant qu'il soit présenté à la Chambre des communes et au Sénat. C'est alors le restant du projet de loi qui est présenté, si vous voulez.

Je crois savoir que certains sénateurs se sont inquiétés du projet de loi C-43 et de la nécessité de respecter le processus relatif à une loi corrective. De fait, c'est exactement ce que fait ce projet de loi. On y reconnaît qu'il y a un seuil différent. Une loi corrective est une mesure que personne ne remet en question. Celle-ci a un seuil plus élevé. Il peut s'agir seulement d'une mesure corrective ou qui pourrait difficilement avoir une grande importance en matière de politique, mais ce n'est tout de même pas la même chose qu'un

these issues. Thus, they are together in Bill C-43. It does not try to go around the MSLA process. Rather, it is complementary to that process, which is why it is in the form of a regular bill.

The bill was referred to a House committee and I testified that committee in my previous incarnation when I was Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons. As a matter of fact, when I came back to the position, I was surprised to see that the bill was still around because it had been disposed of on the House side some time ago.

It is a regular bill. This is the third time I have had the opportunity of speaking on it. I spoke to it at second reading in the House of Commons and before the parliamentary committee. When the bill was at third reading stage, I had changed positions and gone on to something else. I am now back and the bill is before this committee. It is my honour and privilege to testify before honourable senators this afternoon.

It is true that Bill C-43 contains some MSLA bill proposals that had been the subject of some concerns by senators. Again, the threshold at that time was simply removal if anyone did not like it.

Several of the MSLA concerns had been addressed so that the provisions in question were not noted as problematic in the final Senate report on the MSLA bill. I am speaking now about such things as the Fisheries Prices Support Board, which of course does not do anything. It has not done anything for a quarter of a century. One could argue it should, or some such thing, but it does not matter. The same applies to the Nuclear Safety Control Act and the Telecommunications Act amendments.

Out of respect for the concerns raised by parliamentarians who had expressed an abundance of caution — and properly so — and in order to respect the MSLA process, the provisions then were, as I said, extracted from the bill and put, instead, in Bill C-43.

This gives honourable senators and members of Parliament in the other place the opportunity for legislative scrutiny, which we are currently doing, just as the house committee did; and, of course, there will also be debates in both Houses of Parliament.

Again, the MSLA process is not undermined in any way. It is respected and upheld. As a matter of fact, it is also testimony to the fact that the MSLA has worked as a program because, had we been able to put everything into it, there would be no need for this bill today. It would have been covered under the MSLA process. The bill contains other corrections that came to the government's attention after the MSLA bill was tabled. An example of that is a correction in the public service pension legislation to update the

projet de loi indépendant pour chacune de ces questions. Par conséquent, toutes ces mesures sont réunies dans le projet de loi C-43. On n'essaie pas de contourner le processus prévu pour une loi corrective. On a choisi plutôt un processus complémentaire et c'est pourquoi la mesure est présentée sous forme de projet de loi ordinaire.

Le projet de loi a été renvoyé à un comité de la Chambre, devant lequel j'ai témoigné à une autre époque où j'étais ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes. De fait, lorsque j'ai repris ce poste, j'ai été surpris de voir que le projet de loi était encore là, parce que la Chambre l'avait adopté il y a un certain temps déjà.

Il s'agit d'un projet de loi normal. C'est la troisième fois que j'ai l'occasion de prendre la parole à son sujet. J'en ai parlé au moment de la deuxième lecture à la Chambre des communes et devant le comité parlementaire. Lorsque le projet de loi est arrivé à l'étape de la troisième lecture, j'avais changé de poste et j'étais donc passé à autre chose. J'ai maintenant repris mon poste et votre comité est maintenant saisi du projet de loi. C'est un honneur et un privilège pour moi de témoigner cet après-midi devant les honorables sénateurs.

Il est vrai que le projet de loi C-43 contient des propositions qu'on trouvait dans la loi corrective et qui inquiètent certains sénateurs. À ce moment-là, la règle était simplement qu'on abandonnerait une disposition que quelqu'un n'aimait pas.

On s'était effectivement penché sur plusieurs des préoccupations concernant la loi corrective afin que ces dispositions ne soient pas considérées comme problématiques dans le rapport final sur la loi corrective, adressé au Sénat. Je veux parler de l'Office des prix des produits de la pêche, qui ne fait évidemment rien. Il n'a rien fait pendant un quart de siècle. On pourrait soutenir qu'il devrait faire quelque chose, mais cela n'a pas d'importance. La même chose vaut pour les amendements à la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires et à la Loi sur les télécommunications.

Par égard pour les préoccupations des parlementaires qui avaient exprimé beaucoup de réserves — et avec raison — et par souci de respecter le processus d'une loi corrective, ces dispositions ont été retirées du projet de loi, comme je l'ai dit, et elles ont été plutôt incluses dans le projet de loi C-43.

Cela donne aux honorables sénateurs et aux députés du Parlement, à l'autre endroit, l'occasion de procéder à un examen législatif, comme celui qu'on fait actuellement, et comme le comité de la Chambre l'a fait. Il y aura aussi, il va de soi, des débats dans les deux Chambres du Parlement.

Je le répète, le processus suivi pour une loi corrective n'est donc pas du tout altéré. Bien au contraire, il est scrupuleusement suivi. D'ailleurs, cela démontre bien que ce programme a bien fonctionné, parce que si on avait pu tout y mettre, ce projet de loi ne serait pas nécessaire. Le processus de la loi corrective aurait suffi. On trouve dans ce projet de loi plusieurs correctifs que le gouvernement a voulu apporter pour corriger des erreurs qu'on lui a signalées, dans l'ébauche de la loi corrective. Il s'agit de

minimum age at which lieutenant-governors are eligible to collect a pension.

I now propose to review some of the clauses of the bill in detail. I will focus on the items that honourable senators noted during the MSLA process, and on the new provisions in the bill. Of course, I will answer any of your questions.

For the remaining clauses of the bill — the provisions that the Senate did not object to in the MSLA process — there are descriptions of each amendment in the briefing material provided to honourable senators today, and the departmental officials will answer your questions.

Clauses 2 to 4 make several amendments to the Atlantic Canada Opportunities Agency Act. Clause 2 would allow ACOA to enter into agreements with provinces without obtaining the Governor-in-Council approval, which is a very high threshold. When ACOA was created, Governor-in-Council approval made sense for broad agreements signed with each province, but those are all done. They then moved to sectoral agreements and then to the current process of agreements for specific projects.

We have a curious situation in that we have a Governor-in-Council approval effectively for individual projects. This statutory change would be consistent with the changes to the Department of Industry Act for other industrial projects. In other words, it is not a threshold used elsewhere.

Clause 3 would allow ACOA to enter into agreements with the Enterprise Cape Breton Corporation, ECBC, to act on ACOA's behalf where the activity falls under the mandate of the ECBC. It is intended to reduce duplication between ACOA and ECBC, certainly on the House side, and that has been raised on occasion. Clause 3 does not entail additional spending because ECBC would be acting on behalf of ACOA.

Clause 4 amends the minimum number of times the ACOA Advisory Board must meet. Currently, the board must meet at least once every three months. Under Bill C-43, the board would meet at such times as the president of the board selects, but it must meet at least once per year. This is similar to practices for other advisory boards and even boards in the private sector. The amendment allows consistency with the Canadian Space Agency, the Canadian Food Inspection Agency, et cetera.

As you are aware, some honourable senators had questioned this during the MSLA process as being something that is perhaps a little beyond the MSLA threshold. That is in the bill so that it can be debated.

corrections apportées au texte législatif concernant la pension de retraite de la fonction publique pour modifier l'âge minimum auquel les lieutenants-gouverneurs peuvent toucher leur pension.

Je voudrais maintenant examiner avec vous certains articles du projet de loi en détail. Je vais me concentrer sur les points qui ont été soulevés par certains membres du comité durant l'élaboration de la loi corrective, ainsi que sur les nouvelles dispositions du projet de loi. Bien entendu, je répondrai volontiers à vos questions.

Pour les autres articles, soit les dispositions que le Sénat n'a pas désapprouvées, vous trouverez la description de chaque modification dans la documentation qui vous a été remise. Des hauts fonctionnaires sont d'ailleurs disponibles pour répondre à vos questions.

Les articles 2 à 4 apportent plusieurs modifications à la Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. L'article 2 permettrait à l'APECA de conclure des accords avec les provinces sans avoir besoin d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil, ce qui est une exigence très rigoureuse. À la création de l'APECA, l'aval du gouverneur en conseil avait un sens pour les accords généraux signés avec chaque province, mais ils sont tous signés, maintenant. Depuis, l'APECA et les provinces de l'Atlantique se sont mises à signer des accords sectoriels, puis des accords pour des projets spécifiques avec les provinces.

On se retrouvait donc avec une curieuse situation nécessitant l'aval du gouverneur en conseil pour chaque petit projet. Ces modifications statutaires correspondraient aux modifications apportées à la Loi sur le ministère de l'Industrie pour les projets industriels. Autrement dit, cette exigence n'existe nulle part ailleurs.

L'article 3 permettrait à l'APECA de conclure un arrangement avec la Société d'expansion du Cap-Breton, permettant à celle-ci d'agir au nom de l'APECA lorsque l'activité fait partie du mandat de la Société. L'objet de cette modification est d'éviter que les activités de l'APECA et de la Société d'expansion du Cap-Breton se chevauchent. C'est du moins ce qu'on veut à la Chambre des communes, comme on l'a signalé en maintes occasions. Cette modification n'entraîne pas de dépenses supplémentaires, étant donné que la Société d'expansion du Cap-Breton agirait au nom de l'APECA.

De plus, l'article 4 modifie la fréquence à laquelle le conseil consultatif de l'APECA doit se réunir. À l'heure actuelle, le conseil doit se réunir au moins une fois tous les trois mois. En vertu du projet de loi C-43, le conseil se réunirait à la demande du président du conseil, en tout cas au moins une fois par an. Ce serait la même chose que ce que font les autres conseils consultatifs et même des conseils d'administration du secteur privé. Ce serait conforme à ce que font l'Agence spatiale canadienne et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, entre autres.

Comme vous le savez, certains honorables sénateurs se sont élevés contre ces propositions durant l'élaboration de la loi corrective parce que cela ne cadrerait pas avec les critères du processus d'étude de la loi corrective. Comme c'est maintenant dans le projet de loi, on peut en débattre.

I understand that there was an objection that these amendments were a delegation of power, which did not belong in MSLA. That is another reason that it is included in the bill. Given that Bill C-43 is not an MSLA bill but a regular bill to be debated and advanced at each stage, I hope that this committee will now be able to support these amendments.

[Translation]

Clause 21 of the bill would amend the National Film Act to remove the requirement that appointments above a specified level must have Governor-in-Council approval. The National Film Board would continue to be subject to Treasury Board policies. This requirement is being repealed because the NFB is the only separate employer that is required to have its staff appointments approved by the Governor-in-Council.

It is a bit unusual to have the Governor-in-Council say, for example, that he is appointing the executive director from I do not know where to the NFB; this does not occur anywhere else. The NFB is audited by an internal auditor and by the Auditor General of Canada, thus ensuring compliance with the compensation policies established under the act.

The government would retain, nevertheless, an oversight role under subsection 13(1) of the National Film Act, which requires the NFB to obtain Treasury Board approval for human resource plans. These human resource plans will still continue to be submitted to a Cabinet committee, namely, the Treasury Board.

This amendment was included in the MSLA proposals. Naturally, some individuals do not support them. I understand that some honourable senators were concerned that this was a substantial change, and should not be an MSLA bill. This is why we have included it in the bill which is now before us.

I want to emphasize, however, that the NFB will continue to be subject to Treasury Board guidelines that apply to agencies like the NFB, so that the board will remain accountable for appointments and will continue to make these within the scope of Treasury Board rules, namely, those that are applicable everywhere.

[English]

Clause 31 would make a correction to the Yukon First Nations Self-government Act so that the French and English versions are consistent. I understand that this proposal may have been the source of some confusion during the MSLA process. The amendment is quite technical and will take a minute or so to review.

Under subsection 10(2) of the act, in both official languages, a central registry of First Nations law is established. Subsection 10(3) of the act, in both official languages, requires that each law in the central registry must be a certified true copy. In subsection 10(6), which is being amended, it states that judicial notice may be taken of a law that is held in a central registry established under subsection 10(2). In English there is no

L'objection, à mon sens, était que ces modifications représentaient une délégation de pouvoir qui n'existait pas dans la loi corrective. C'est une autre raison d'en traiter dans le projet de loi. Comme le projet de loi C-43 n'est pas une loi corrective, mais un projet de loi ordinaire, dont on débat et qui passe par toutes les étapes habituelles, j'espère que le comité soutiendra désormais ces modifications.

[Français]

L'article 21 du projet de loi modifierait la Loi sur le cinéma en retirant, pour des nominations supérieures à certains niveaux, l'obligation d'obtenir l'aval du gouverneur en conseil. L'Office national du film du Canada continuerait toutefois d'être assujéti aux politiques du Conseil du Trésor. Cet article est révoqué parce que l'ONF est le seul employeur distinct dont les nominations du personnel doivent être avalisées par le gouverneur en conseil.

C'est un peu anormal que le gouverneur en conseil, par exemple, dise qu'il embauche le directeur général de je ne sais où à l'ONF, cela existe nulle part ailleurs. L'audit de l'ONF est fait par un vérificateur interne et par le vérificateur général du Canada. Il est donc certain que l'Office se conforme aux politiques salariales établies par la loi.

Le gouvernement conserverait toutefois un rôle de surveillance en vertu du paragraphe 13(1) de la Loi sur le cinéma, obligeant l'ONF à obtenir une entente du Conseil du Trésor pour ses plans d'organisation. Les plans d'organisation continuent toujours à être soumis à un comité du Cabinet, soit le Conseil du Trésor.

Les propositions de la loi corrective comprenaient ces modifications. Bien sûr, certains ne les ont pas soutenues. Je sais que certains honorables sénateurs estimaient que c'était une modification de substance plutôt qu'une modification corrective. C'est pourquoi nous l'avons incluse dans le projet de loi qui est devant nous.

Je tiens à préciser toutefois que l'ONF continuera d'être assujéti aux lignes directrices du Conseil du Trésor s'appliquant aux organismes comme l'ONF. L'Office demeurera donc responsable des nominations, conformément aux règles habituelles du Conseil du Trésor, c'est-à-dire celles qui s'appliquent partout.

[Traduction]

L'article 31 corrigerait la Loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon afin que les versions anglaise et française concordent. Je crois que cette proposition a pu être la source d'une certaine confusion pendant l'élaboration de la loi corrective. Cette modification est assez technique et je prendrai quelques minutes pour vous l'expliquer.

En vertu du paragraphe 10(2) de la loi, est établi, dans les deux langues officielles, un recueil commun des lois des Premières nations. Le paragraphe 10(3) de la loi exige, encore dans les deux langues officielles, qu'une copie certifiée conforme soit versée au recueil commun. Dans le paragraphe 10(6), la partie justement modifiée, est admis d'office dans toute procédure le texte législatif contenu dans le recueil commun des lois, créé en vertu du

reference to the law being certified, since all laws in the central registry must be certified under subsection 10(3). The French version states:

[*Translation*]

[...] certifié conforme à l'original.

There is therefore repetition in one language and not in the other. Therefore it is not consistent.

[*English*]

The amendment would correct that repetition in one language, and would make it consistent in both the French and the English texts. The Department of Indian Affairs and Northern Development was consulted twice. They approached the affected First Nation about the amendment, and they are in support of the proposed legislative amendments.

[*Translation*]

There are some new amendments. Clauses 17 and 18 amend the Lieutenant Governors Superannuation Act. These amendments respond to a request to lower the pension age from 65 to 60. It will bring the pension arrangements for lieutenant governors more in line with that of the Federal Public Service. For example, public servants with at least two years of service can receive a pension at age 60.

Another example is that of RCMP officers, who can receive a pension at age 60. The amount of the pension of course depends on the years of service. No other changes are made to the overall pension policies or arrangements for lieutenant governors. As you know, honourable senators, the pension plan for members of Parliament provides for a pension at age 55.

Consequently, this is not something that is without precedent, particularly since we know that the career of a lieutenant governor tends to be rather short lived. Lieutenant governors leave their positions after only a few years of service.

Clause 26 would amend the Public Service Staff Relations Act so that student employees of the Canadian Food Inspection Agency would not be covered under that act and not be represented by bargaining agents. This is how the student program operates at the public service, the Canada Customs and Revenue Agency and even Parks Canada. From the outset, the objective was to have similar measures in all cases. It would appear that this was not done properly. This amendment therefore makes this agency similar to the others.

Clauses 28 and 29 would amend the Special Retirement Arrangements Act to add cross-references to public service pension funds that were created in 1999 by Parliament. This is an oversight that should have been included in 1999 when Parliament modernized public service pensions.

paragraphe 10(2). Dans la version anglaise, on ne fait pas référence au fait que les lois doivent être certifiées conformes, étant donné que toutes les lois du recueil commun doivent être certifiées conformes en vertu du paragraphe 10(3). Toutefois, la version française de la loi actuelle précise que:

[*Français*]

[...] certifié conforme à l'original.

Il y avait donc répétition dans une langue et pas dans l'autre. Cela n'est donc pas conforme.

[*Traduction*]

Cette modification corrigerait donc cette répétition et ainsi les versions anglaise et française concorderaient. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a été consulté deux fois. Il a fait des démarches auprès des Premières nations, au sujet de cette modification, et elles la soutiennent.

[*Traduction*]

Il y a de nouvelles modifications. Les articles 17 et 18 modifient la Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs. Ces modifications font suite à une demande de faire passer l'âge de la retraite de 65 à 60 ans. De cette façon, l'âge de la retraite des lieutenants-gouverneurs s'aligne à celui des fonctionnaires fédéraux. À titre d'exemple, les fonctionnaires comptant au moins deux années de service peuvent toucher leur fonds de retraite à l'âge de 60 ans.

Un autre exemple, les agents de la GRC peuvent toucher leur pension à l'âge de 60 ans. Selon les années de services, bien sûr, la pension peut être plus ou moins importante. Aucune autre modification n'a été apportée aux politiques ou aux dispositions de retraite des lieutenants-gouverneurs. Comme vous le savez, honorables sénateurs, le régime de pension des députés prévoit une pension à compter de 55 ans.

Donc, ce n'est quand même pas sans précédent, d'autant plus qu'on sait que la carrière d'un lieutenant-gouverneur a tendance à être plutôt brève. On quitte le poste après peu d'années de service.

À l'article 26 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, en ce qui a trait au stagiaire de l'Agence canadienne des aliments, ces gens ne sont pas couverts par la loi et ne sont pas représentés par les agents négociateurs. C'est ainsi que fonctionne le programme des étudiants de la fonction publique, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et même de Parcs Canada. L'objectif dès le départ était d'avoir des mesures semblables dans tous les cas. Semble-t-il, cela n'a pas été fait correctement. Cela rend donc cette agence semblable aux autres.

Les articles 28 et 29 modifieraient la Loi sur les régimes des retraite des particuliers. Il y serait fait mention de fonds de pension de la fonction publique que le Parlement a créé en 1999. Il s'agit d'une omission dans ce cas. Cela aurait dû être inclus en 1999 lorsque le Parlement a modernisé les pensions de la fonction publique.

[English]

Honourable senators, the amendments are minor. They are technical, and they do not, in my view, raise significant policy issues. I recognize that honourable senators have indicated that, in their view, these provisions do have policy implications in some cases, and those belong in a regular bill. That is what we have done. This is not an MSLA bill. It is a debatable bill, and it has been debated. I would hope the committee would support passage of these housekeeping amendments to ensure that our laws are up to date and in order.

There is a local Ottawa issue in this. There is reference in the National Capital Act to such things as the "City of Hull" and other municipalities in Quebec, and the "Regional Municipality of Ottawa-Carleton" as opposed to the "City of Ottawa." These entities have all changed and this bill reflects the new perimeters established. What was once the "Regional Municipality of Ottawa-Carleton" is now called the "City of Ottawa."

These are technical amendments of that nature to correct a variety of measures.

With that, honourable senators, the officials and I would be pleased to answer questions.

[Translation]

Senator Rivest: Generally speaking, I began my political career as an assistant to Mr. Lesage who, in addition to being a great Quebec Premier, was also passionate about legislative technique. He was a disciple of Louis-Philippe Pigeon, who ended his career at the Supreme Court of Canada. There are always difficulties associated with this type of bill.

You know, when the National Film Act is amended by means of an omnibus bill, it is very difficult to put everything in proper context. It is not possible to submit short, very technical bills. But it always poses a bit of a problem. Is there a link to help those people who want to know whether such and such a legislative provision was amended in the National Film Act or in the Lieutenant Governors Act? How are the people who are looking for amendments going to be aware of the fact that the legislator amended such a law, even if it was amended in a minor way? These are technical amendments. How is someone who wants to find out how we approve the appointment of executives to the National Film Board going to find out about the process? This provision is but one tiny piece in the bill and it has no title. Is there an easy technique for finding this type of information? Mr. Lesage, when he was leader of the opposition, would throw a tantrum in Parliament about this. He changed though when he became Premier. In remembrance of him, I will throw the same tantrum. I will probably have just as much success as he did.

Mr. Boudria: Honourable senators, I have thrown a few tantrums myself about the drafting of legislation. This is, nevertheless, an interesting debate. I hate putting preambles in bills when we are amending existing legislation. It is all right to do this when it is a new act. But when we are amending an act, the preamble disappears when we consolidate and you have to go back to the original text. If you are a lawyer with access to all

[Traduction]

Honorables sénateurs, ces modifications sont mineures et de forme seulement. Elles ne représentent pas, selon moi, des enjeux politiques importants. Je sais que certains sénateurs trouvent que certaines de ces dispositions pourraient soulever des questions de principe non négligeables et qu'elles relèvent d'un projet de loi plutôt que d'une loi corrective. C'est précisément ce que nous avons fait. Il ne s'agit pas d'une loi corrective, mais d'un projet de loi dont on peut débattre et dont on a discuté. J'espère que votre comité appuiera l'adoption de ces modifications mineures. Nos lois seront alors à jour et exemptes d'erreurs.

Il est aussi question ici de la région d'Ottawa. Dans la Loi sur la Capitale nationale, on parle de la ville de Hull, et d'autres municipalités du Québec, ainsi que de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, plutôt que de la ville d'Ottawa. Toutes ces entités ont changé et le projet de loi tient compte des nouveaux périmètres fixés. Ce qui était autrefois la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton est maintenant appelée la ville d'Ottawa.

Il s'agit de modifications de forme pour corriger diverses mesures.

Je m'arrête ici, honorables sénateurs, et les fonctionnaires et moi-même répondrons volontiers à vos questions.

[Français]

Le sénateur Rivest: D'une façon générale, j'ai commencé ma carrière politique comme adjoint de M. Lesage qui, en plus d'être un grand premier ministre du Québec, était aussi un passionné de la technique législative. Son maître à penser était Louis-Philippe Pigeon, qui a terminé sa carrière à la Cour suprême du Canada. Il y a toujours un embarras face à ce genre de projet de loi.

Vous savez, lorsque la Loi du cinéma est modifiée par un projet de loi omnibus, il est très difficile de se situer correctement. On peut pas présenter de petits projets de loi très techniques. Mais c'est toujours un peu embêtant. Un lien existe-t-il pour les gens qui veulent savoir si telle disposition législative a été amendée à la Loi sur le cinéma ou à la Loi sur les lieutenants-gouverneurs? Comment ceux qui recherchent les amendement peuvent être au fait que le législateur a amendé telle loi, même de façon mineure? Ce sont des amendements de nature technique. Comment quelqu'un qui s'intéresse, par exemple, à l'Office national du film, de l'approbation de la nomination des cadres supérieurs, va pouvoir le savoir? Cette disposition est noyée dans le projet de loi et il n'y a pas de titre. Est-ce qu'il y a une technique facile pour trouver cette information? M. Lesage faisait des crises parlementaires comme chef de l'opposition. Il a changé quand il est devenu premier ministre. En souvenir de sa mémoire, je fais la même crise. J'aurai probablement autant de succès qu'il en a eu.

M. Boudria: Honorables sénateurs, j'ai fait quelques crises moi-même au sujet de la rédaction des projets de loi. C'est quand même un débat intéressant. Je déteste mettre des préambules à des projets de loi lorsqu'il s'agit d'amender des lois actuelles. Lorsqu'il s'agit d'une loi nouvelle, cela va. Mais lorsqu'il s'agit d'une modification à une loi, le préambule, quand on fait une consolidation, disparaît et il faut retourner au texte original. Si on

kinds of documents, you may think about going back to the original text. However, the average person must be entitled to read the act as well, with a knowledge that he is in fact reading the act in its entirety. This is an interesting debate. When legislation is amended, consolidation is now done electronically and is displayed on the Department of Justice site. So we now have access to consolidations. Quicklaw software is one way of gaining access to consolidations quickly. These tools were not available in the days of Mr. Lesage.

Senator Rivest: Does this happen relatively quickly on the site? Sometimes the Internet sites are not kept up to date.

Mr. Boudria: Mr. Labelle will explain how much time it takes in order to have access to the complete texts of the legislation, including amendments.

Senator Rivest: Once the bill is adopted — let us use the National Film Act as an example — if I want to consult a site, when will I be informed about the amendment of June 2002?

[English]

The Chairman: Senator Rivest, just before Mr. Labelle answers, I would point out that some of the members of the committee have already dealt with some of these issues because we went through the MSLA process on the first part of the bill. There are new clauses in it and those we have not seen. However, we have looked at others before and we have dealt with them.

[Translation]

Mr. Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislative Section, Department of Justice: It is relatively easy to consult the federal statute documents. There is one document called the Table of Public Statutes and it is a list of all statutes, in alphabetical order. Under each of the statutes, all of the amendments are indicated, including the title of the act, and the chapter. For example, the Act of 2000, chapter 27, was amended by such and such a clause. So it is very easy to find your way around using this alphabetical list of statutes. This is called the Table of Public Statutes and it is updated twice a year.

Senator Rivest: We do not have to wait for the revised statutes.

Mr. Labelle: That is correct, everything is in this document.

[English]

The Chairman: I just had it pointed out to me also, Senator Rivest, that Quicklaw is never more than one week out of date. It is up-dated rapidly.

Senator Fraser: My question is to help me understand what we are doing here.

With respect to lieutenant-governors pensions, we are talking about the kind of pension that would have the same in dollar value if collected at age 60, as it would have if collected at age 65. Those people have earned what I believe is called a "defined benefit pension." The definition will remain the same.

est avocat ayant accès à toutes sortes de document, on peut penser à y retourner. Le commun des mortels doit lui aussi avoir droit de lire une loi, sachant que c'est la loi dans sa totalité lorsqu'on la regarde. C'est un débat intéressant. Lorsqu'il s'agit des amendements aux lois, les consolidations se font par voie électronique maintenant, sur le site du ministère de la Justice et on a alors accès aux consolidations. Le y a un logiciel Quicklaw est un moyen pour accéder aux consolidations de façon rapide. Ces éléments n'existaient pas au temps de M. Lesage.

Le sénateur Rivest: Est-ce relativement rapide sur le site? Parfois les sites Internet sont en retard sur leur époque.

M. Boudria: Monsieur Labelle va répondre quant à la rapidité d'exécution pour voir le texte complet des lois avec les amendements.

Le sénateur Rivest: Lorsque le projet de loi sera adopté, la Loi sur le cinéma, par exemple, si je vais la consulter sur le site, quand serai-je informé de l'amendement de juin 2002?

[Traduction]

La présidente: Sénateur Rivest, avant de laisser M. Labelle répondre, je signale que certains membres du comité ont déjà traité de ces questions, dans le cadre de l'étude de la loi corrective, pour la première partie du projet de loi. Il s'y trouve toutefois de nouveaux articles, que nous n'avons pas vus. Mais pour les premiers, nous en avons déjà parlé.

[Français]

M. Luc Labelle, avocat législatif, Section de la législation, ministère de la Justice: Il est assez facile de consulter les documents de lois fédérales. Il y a un document qui s'appelle le tableau des lois d'intérêt public. Il dresse la liste de toutes les lois, par ordre alphabétique. Sous chacune des lois, toutes les modifications sont indiquées avec le titre de la loi, le chapitre d'une loi. Par exemple, la Loi de 2000, chapitre 27 a été modifié par tel article. Alors c'est très facile de se retrouver avec une liste alphabétique des lois. Cela s'intitule tableau des lois d'intérêt public. C'est un recueil qui est renouvelé deux fois par année.

Le sénateur Rivest: On n'a pas à attendre les statuts refondus.

M. Labelle: Oui, tout est dans ce document.

[Traduction]

La présidente: On vient de me signaler aussi, sénateur Rivest, que Quicklaw n'est jamais plus d'une semaine en retard. Sa mise à jour est rapide.

Le sénateur Fraser: C'est pour mieux comprendre ce que nous faisons que je pose ma question.

Au sujet de la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs, nous parlons du genre de pension qui aurait le même montant qu'elle soit reçue à 60 ans ou à 65 ans. Ils ont acquis le droit à ce qu'on appelle, je crois, un «régime de retraite à prestations déterminées». La définition demeure la même.

We are not talking about the situation that would be familiar to most people, that is, starting to collect your pension earlier and thereby getting a smaller pension. Am I correct on that?

Ms Joan Arnold, Director, Pension Legislation Development, Treasury Board Secretariat of Canada: You are correct in your statement. It is a defined benefit pension, and there is no difference in the amount of the benefit. It is not being reduced because the pension is received sooner. The same benefit that is payable at age 65 is payable at age 60.

Senator Fraser: For some lieutenant-governors, this does amount to an increased benefit. I am not saying that there is anything wrong with that. I want to understand.

Ms Arnold: Yes, in total, that is correct.

Senator Buchanan: In my 13 years as the Premier of Nova Scotia, I dealt with ACOA and its predecessors. I was in St. John's, Newfoundland when ACOA came into being and I was always of the view that it should be streamlined. It will now finally be streamlined. Over the years there has been duplication, and when ECBC was formed there was always the question of who was in control, ACOA in Halifax or ECBC in Sydney? This issue will now be resolved. ECBC will make many of the decisions. They will not be required to be made in Ottawa and finalized by Governor in Council.

I have no problem at all with any of these amendments, since they will streamline the whole process. Governor-in-Council approval certainly would have been required before with the province-wide agreements we had in the sector. Over the last years, it has really taken up cabinet time to do it that way. Those decisions can now be made right in the Atlantic provinces.

I am pleased that the Enterprise Cape Breton Corporation will be acting on ACOA's behalf, especially when the activity is in industrial Cape Breton.

As you know, minister, at the present time and for the next number of years, ECBC will have the very important task of administering federal funds. With Sysco and Devco both now gone, steel and coal might be thought of as a thing of the past. However, hopefully coal will be back soon. I hope we will have another coal mine at the Donkin seam. The coal is there. I want you to tell your cabinet ministers that the coal is there.

The Nova Scotia Power Corporation has made an application to increase rates. The reason they are putting forward is that we are now using American coal, which is more expensive than Cape Breton coal. As well, the exchange rate increases the cost even more. By mining the Donkin seam of the Sydney coalfields, we could mine 1.5 million tonnes of coal, and that could be done through a private enterprise.

I am sure that the Government of Nova Scotia will see it that way and we will be back in the coal business with one mine employing upwards of 300 people. That is a drop in the bucket compared with what the coal industry was, with 6,000 employees just a few number of years ago.

Nous ne parlons pas de la situation que connaissent la plupart des gens, où l'on a des prestations moins élevées, si on commence à les percevoir plus tôt, n'est-ce pas?

Mme Joan Arnold, directrice, Développement de la législation sur les pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada: Vous avez raison. Il s'agit bien d'un régime de retraite à prestations déterminées, et le montant des prestations ne change pas. Il ne sera pas réduit parce que la pension est versée plus tôt. La même prestation est versée à 65 ans ou à 60 ans.

Le sénateur Fraser: Pour certains lieutenants-gouverneurs, cela représente donc un avantage supérieur. Je ne dis pas que ce n'est pas bien, mais je veux simplement comprendre.

Mme Arnold: Oui, au total, c'est exact.

Le sénateur Buchanan: J'ai été 13 ans premier ministre de la Nouvelle-Écosse et j'ai donc traité avec l'APECA et ses prédécesseurs. J'étais à St. John's, Terre-Neuve, quand l'APECA a été créée et j'ai toujours été d'avis qu'il fallait en réduire la taille. C'est enfin ce qu'on fera. Au fil des ans, on a constaté des chevauchements et quand la Société d'expansion du Cap-Breton a été créée, on se demandait toujours qui était aux commandes, de l'APECA à Halifax ou de la SECB, à Sydney. Cette question est désormais réglée. La SECB prendra beaucoup de décisions. Il ne sera plus nécessaire qu'elles soient prises à Ottawa et avalisées par le gouverneur en conseil.

Je n'ai d'objection à toutes ces modifications, puisqu'elles simplifieront le processus. L'approbation du gouverneur en conseil aurait certainement été exigée auparavant, à cause des accords provinciaux pour le secteur. Au cours des dernières années, cela a certainement grevé le temps du cabinet. Ces décisions pourront désormais être prises dans l'Atlantique même.

Je suis ravi que la SECB puisse agir au nom de l'APECA, surtout pour les activités du secteur industriel du Cap-Breton.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, actuellement et pour quelques années à venir, la SECB aura la très importante responsabilité de la gestion des fonds fédéraux. Avec la disparition de Sysco et de Devco, on pourrait croire que l'acier et le charbon sont des secteurs du passé. Nous espérons toutefois reprendre bientôt l'exploitation du charbon. J'espère qu'il y aura une autre mine de charbon pour la couche Donkin. Le charbon est là. Dites à vos collègues du cabinet qu'il y a du charbon à cet endroit.

La Nova Scotia Power Corporation a demandé une hausse de tarif. Elle la justifie en précisant qu'elle se sert actuellement de charbon américain, plus coûteux que celui du Cap-Breton. Le taux de change fait aussi grimper les coûts. En exploitant la couche Donkin des bassins charbonniers de Sydney, on pourrait extraire 1,5 million de tonnes de charbon, et l'entreprise privée pourrait s'en charger.

Je suis convaincu que c'est ainsi que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse verra les choses et qu'on pourra de nouveau exploiter une mine de charbon comptant jusqu'à 300 travailleurs. Ce n'est rien, comparé à ce qu'a été le secteur du charbon, avec 6 000 travailleurs, il y a à peine quelques années.

It is important that the funds allocated by the federal government are administered locally. The province and the federal government, through their agencies, not here in Ottawa, will make the decisions. This will streamline that process. That will avoid the duplication that we have had over the years between ACOA and the ECB. Therefore, sir, I support this initiative 100 per cent.

Senator Day: Madam chair, I am also interested in ACOA, however, I would have said what Senator Buchanan said in a shorter fashion, but not nearly as eloquently.

Mr. Boudria: The Honourable Senator Buchanan referred to the time of cabinet being taken up, and that is certainly one element to be considered.

However, there is another point. When project approval is underway, what is sometimes more important is project delay. If you find a private sector partner and you obtain the agreement from the local official, then you send that to Ottawa and it must be put on the list for the special committee of council. That must be in a week ahead of time. You know the drill. It must be reviewed by so and so, and so forth. There is needless delay. Perhaps that is more significant when communities are doing their best to get every single project that they see as being worthwhile for their local economy. They do not want to lose any ground. There probably were occasions where people became fed up with waiting or a private sector partner gave up. Why have that if it is not necessary for project approvals, which is essentially what this bill does?

Senator Buchanan: Contrary to what Stephen Harper says, these are not handouts at all.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to ask some questions on the various acts that are amended by Bill C-43. Following up on what Senator Buchanan said, my first question deals with the Atlantic Canada Opportunities Agency. Do the acts for the other agencies that do similar regional development work in Canada, like Western Economic Diversification Canada, contain one or several sections similar to the ones in the ACOA Act? When the appropriate federal minister had an agreement with the province — we are thus talking about federal-provincial relations — as far as you know, was obtaining the agreement of the Governor-in-Council necessary or mandatory?

Mr. Boudria: No. There was not a similar requirement and there still is not. Bear in mind that in the case of the Atlantic Canada Opportunities Agency, in the beginning, this was designed as framework legislation, and as Senator Buchanan said, there were undoubtedly good reasons for some oversight at that level when providing guidance and preparing sectoral agreements. But as there were no other exceptions, it even applied to approving projects, like whether or not funding should

Il est important que les fonds accordés par le gouvernement fédéral soient administrés localement. Les décisions seront prises par la province et le gouvernement fédéral, non pas à Ottawa mais par l'intermédiaire de leurs agences. Le processus sera donc simplifié. On évitera le chevauchement que nous avons vécu pendant des années, entre l'APCA et la SECB. Voilà pourquoi j'appuie cette mesure à 100 p. 100.

Le sénateur Day: Madame la présidente, je m'intéresse aussi à l'APECA, et j'aurais dit la même chose que le sénateur Buchanan, peut-être plus brièvement, mais certainement pas aussi éloquemment.

M. Boudria: L'honorable sénateur Buchanan a parlé du temps que le cabinet devait consacrer à ces questions, et c'est certainement un facteur à considérer.

Il y en a toutefois un autre. Lorsqu'on attend l'approbation d'un projet, ce qui est plus important, ce sont les retards pour sa mise en oeuvre. Si vous dénchiez un partenaire du secteur privé, il vous faut obtenir l'accord du responsable local, envoyer le dossier à Ottawa et faire inscrire la question à l'ordre du jour d'un comité spécial du conseil. Il faut le faire au moins une semaine à l'avance. Vous connaissez la procédure. Il faut que telle et telle personne examine le dossier, et cetera. Il y a des retards inutiles. C'est peut-être plus grave lorsque des collectivités font de leur mieux pour obtenir des projets qui valent la peine pour l'économie locale. Elles ne veulent pas perdre l'avantage. Il est sans doute arrivé que des gens se soient fatigués d'attendre, ou qu'un partenaire du secteur privé abandonne. Pourquoi avoir ces lenteurs, si ce n'est pas nécessaire, pour l'approbation des projets? C'est le correctif qu'apporte ce projet de loi.

Le sénateur Buchanan: Et contrairement à ce que dit Stephen Harper, il ne s'agit pas du tout de charité politique.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je voudrais vous poser quelques questions sur l'une ou l'autre des lois qui sont amendées par le projet de loi C-43. Pour faire suite aux propos du sénateur Buchanan, la première concerne l'Agence de développement de l'Atlantique. Est-ce que dans les autres agences faisant un travail comparable de développement régional, au Canada, comme l'Agence de diversification de l'Ouest, avaient un ou des articles comparables à ceux que l'on retrouve dans l'Agence de l'Atlantique? Lorsque le ministre responsable, soit le ministre de tutelle fédérale avait un accord avec une province, on parle donc de relation fédérale-provinciale, est-ce qu'il y avait, à votre connaissance, ce besoin ou cette obligation d'obtenir l'accord du gouverneur général en conseil?

M. Boudria: Non, il n'y avait pas d'exigence semblable et il n'y en a toujours pas. Il faut se rappeler que dans le cas de l'Agence de développement de l'Atlantique, au début, cela a été fait pour faire une loi cadre et comme l'a dit le sénateur Buchanan, il existait sans doute de bonnes raisons pour une surveillance de ce niveau lorsqu'il s'agit d'un encadrement principal et de préparer des ententes sectorielles. Mais comme il n'y avait pas d'autres exemptions, cela s'appliquait même à l'approbation de projets, à

be provided to open a plant to process fish and employ 12 people. That does not seem to be the type of issue we want to present to Cabinet. That is currently the case.

Senator Joyal: We agree that if we are talking about a framework agreement with a province, since we are talking about government-to-government relations, it is necessary to ensure that the proposed agreement meets the criteria that are generally followed. We agree with that aspect. Seeking Governor-in-Council approval for individual projects, unless we are talking about an exceptional project that goes beyond the framework of the agreement, appears a bit extreme and time-consuming with respect to fund management. So that is what we are discussing in the proposed amendment this afternoon.

Mr. Boudria: Absolutely.

Senator Joyal: My second question deals with the lieutenant governors. I am going to surprise you, but we are talking about public funds. We are not talking about name changes or adapting a statute to a new reality as is the case with the National Capital Act where the names are being changed to reflect a new reality. Public funds are involved here, even if the amounts do not seem very significant. Can you tell me how much of a pension a lieutenant governor who is 65 years old will receive if he has served five years?

[English]

Ms Arnold: In the act, the pension is three-tenths of the best average salary of five years. Their salaries at present are approximately \$100,000, and three-tenths would therefore be about \$30,000.

Senator Joyal: Therefore, \$30,000 for a lieutenant-governor who may have served five years, on average?

Ms Arnold: Yes, that is correct because the term of a lieutenant-governor is five years.

Senator Joyal: What about an MP after five years?

Ms Arnold: An MP cannot have a pension after five years. They must serve six.

Senator Joyal: I know the answer but I want to have it on the record. We have to compare what is comparable. An MP who is 55 can draw a pension only if he or she has served the requisite number years to qualify. It is important to put that on the record so that people understand how we are using public funds. Do you know of cases, say in the last 50 years, where the mandate of a lieutenant-governor has been extended for more than five years or six years?

Ms Arnold: I am fairly certain there have been instances of that, but I am not an expert on the terms of lieutenant-governors.

Senator Joyal: I know there have been some examples in the past.

savoir si on doit financer, par exemple, l'ouverture d'une usine pour préparer du poisson et employer douze personnes. Il ne me semble pas que c'est le genre de chose qui doit être présenté devant le Cabinet. C'est le cas actuellement.

Le sénateur Joyal: Nous sommes d'accord pour dire que lorsqu'il s'agit d'une entente-cadre avec une province, il y a lieu à ce moment, puisqu'il s'agit de relations de gouvernement à gouvernement, de s'assurer que l'entente proposée corresponde aux critères habituels suivis. On est d'accord sur cet aspect. Soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil pour des projets individuels, à moins qu'on parle d'un projet exceptionnel qui dépasse le cadre de l'entente, apparaît outrancier et dilatoire par rapport à la gestion des fonds. C'est de cela dont on parle dans l'amendement proposé cet après-midi.

M. Boudria: Absolument.

Le sénateur Joyal: Ma deuxième question est à propos des lieutenants-gouverneurs. Je vais vous surprendre mais il s'agit de fonds publics. Il ne s'agit pas de modifications de nom ou d'adaptation d'un statut à une autre réalité comme dans le cas de la Loi de la Capitale nationale où on change les noms pour correspondre à une réalité. Il y a des fonds publics impliqués ici même s'ils ne semblent pas très importants. Est-ce que vous pouvez nous dire quelle est la pension d'un lieutenant-gouverneur, à 65 ans, s'il a servi ses cinq ans?

[Traduction]

Mme Arnold: La loi prévoit que la pension équivaut aux trois dixièmes de la moyenne des cinq meilleures années de salaire. Actuellement, ce salaire correspond environ 100 000 \$, et les trois dixièmes, par conséquent, à 30 000 \$.

Le sénateur Joyal: Il s'agit donc de 30 000 \$ pour un lieutenant-gouverneur qui a servi l'État pendant cinq ans, en moyenne?

Mme Arnold: Oui, c'est exact, puisque le mandat d'un lieutenant-gouverneur dure cinq ans.

Le sénateur Joyal: Qu'en est-il d'un député, après cinq ans?

Mme Arnold: Un député n'a pas droit à des prestations de retraite, après cinq ans. Il doit être député au moins six ans.

Le sénateur Joyal: Je connaissais la réponse, mais je voulais qu'elle figure au compte rendu. Il faut comparer ce qui est comparable. Un député, à 55 ans, ne peut obtenir de prestations de retraite que s'il a été député pendant le nombre d'années fixé. Il est important que cela soit dit officiellement, afin que les Canadiens comprennent à quoi servent les fonds publics. Connaissez-vous des cas, dans les 50 dernières années, de lieutenants-gouverneurs dont le mandat a été prolongé au-delà de cinq ou six ans?

Mme Arnold: Je suis persuadée que c'est arrivé, mais je ne suis pas spécialiste des lieutenants-gouverneurs.

Le sénateur Joyal: Je sais que c'est déjà arrivé, par le passé.

Ms Arnold: However, they cannot contribute after five years. Under the act they may only contribute for five years.

Senator Joyal: They have a limited period of contribution. What is the maximum? What is their contribution as it relates to their salary?

Ms Arnold: I believe it is 7 per cent of their salary.

Senator Joyal: How does that compare with members of the House of Commons?

Ms Arnold: I think the House of Commons is 7 per cent right now — I did not bring the MPRAA with me. I think we reduced it to 7 per cent in 2001.

Senator Joyal: The average contribution is similar.

Ms Arnold: Yes, although it is a slightly different accrual rate. Obviously, the accrual rate is somewhat higher for a lieutenant-governor.

Senator Joyal: Am I correct in saying that the minister stated that that has been requested by the lieutenant-governors themselves?

Mr. Boudria: Yes.

[Translation]

Senator Joyal: Is there an age limit for a Governor General to receive a pension?

[English]

Ms Arnold: No, there is no limit for the Governor General.

Senator Joyal: As soon as the Governor General retires, he or she is entitled to his or her pension.

Ms Arnold: Yes. As a matter of fact, a Governor General need not serve any particular length of time to be entitled to a pension. If a person were to be appointed Governor General on a Tuesday and retire on Wednesday, I believe he or she would receive a pension.

Senator Joyal: They would be entitled to the full pension. I might be interested in applying for that position.

The Chairman: You may want to reform the pension requirements for the position.

I find it interesting that public servants with only two years of service can receive a pension at age 60, which brings them into line with other groups within the civil service. RCMP officers can receive a pension at age 60; public servants who have had only two years of service can receive a pension at age 60; I think members of Parliament are hard done by.

Mr. Boudria: Honourable senators, if I may add to that point, the civil servant retiring at age 60 and hired at age 58 would get a

Mme Arnold: Ils ne peuvent toutefois pas verser de cotisations après cinq ans. D'après la loi, ils ne peuvent le faire que pendant cinq ans.

Le sénateur Joyal: La période de cotisations est limitée. Quel est le maximum? Quelle est la proportion des cotisations au salaire?

Mme Arnold: Je crois que c'est 7 p. 100 du salaire.

Le sénateur Joyal: Comment cela se compare-t-il aux députés de la Chambre des communes?

Mme Arnold: Je crois qu'à la Chambre des communes, actuellement, c'est 7 p. 100 — je n'ai pas avec moi la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires. Je pense qu'on a réduit la somme à 7 p. 100, en 2001.

Le sénateur Joyal: La cotisation moyenne est semblable.

Mme Arnold: Oui, mais le taux d'accumulation est un peu différent. Manifestement, le taux d'accumulation est un peu plus élevé pour les lieutenants-gouverneurs.

Le sénateur Joyal: Ai-je bien entendu le ministre affirmer que ce sont les lieutenants-gouverneurs eux-mêmes qui ont demandé cette mesure?

M. Boudria: Oui.

[Français]

Le sénateur Joyal: Le Gouverneur général est-il soumis à une limite d'âge pour recevoir sa pension?

[Traduction]

Mme Arnold: Non, il n'y a pas de limite pour le gouverneur général.

Le sénateur Joyal: Dès que le Gouverneur général prend sa retraite, il a droit à ses prestations de retraite.

Mme Arnold: Oui. D'ailleurs, on n'exige pas du Gouverneur général qu'il soit en poste pendant une durée particulière, pour avoir droit à ses prestations de retraite. Si une personne est nommée Gouverneur général le mardi et prend sa retraite le mercredi, je crois qu'elle a droit à sa pension.

Le sénateur Joyal: Elle aurait droit à sa pleine pension. Je pourrais peut-être m'intéresser à ce poste.

La présidente: Vous voulez peut-être modifier les exigences relatives au régime de retraite, pour ce poste.

Je trouve intéressant que des fonctionnaires n'ayant que deux ans de service puissent recevoir des prestations de retraite à 60 ans, comme d'autres groupes de la fonction publique. Les agents de la GRC ont droit à une pension à l'âge de 60 ans, les fonctionnaires, après seulement deux ans de service, y ont droit aussi; je crois que les parlementaires sont lésés.

M. Boudria: Honorables sénateurs, si vous me permettez d'ajouter une chose, le fonctionnaire qui prend sa retraite à

pension, but at 2 per cent per year they would only get 4 per cent. It would not be a very big pension.

[Translation]

Senator Joyal: My other question deals with the National Film Act.

[English]

It relates to clause 21 of the bill, which repeals a section of the act stating that appointment over a certain level of salary has to be confirmed by the Governor in Council. I remember very well the day that issue was raised around our committee table. There was a need to establish some kind of a monitoring mechanism. We can understand that the Governor in Council might be a very heavy mechanism to trigger for all the reasons the minister has mentioned. Does it mean that there will be no monitoring at all? Does it mean that the Treasury Board will not have any specific role to ensure that people who are hired on a salary over a certain amount are not submitted to some kind of monitoring mechanism?

Mr. Boudria: No, it does not mean that. The government would retain the oversight role under subsection 13(1) of the National Film Act which requires the National Film Board to obtain Treasury Board approval for their human resource plans. That is already in place and, of course, the Treasury Board rules then apply to them. What is different in this case is that they had not only this threshold but they also had the additional threshold of requiring Governor-in-Council approval to appoint almost everybody.

I do not know the genesis of this provision. Perhaps we are just dealing with a structure which is some years old. Some of these modern-day comptrollership mechanisms might not have been in place at the time. The only way to ensure that the government had an oversight was to say, "We will not hire so and so unless we approve him or her as well as their salaries."

Senator Joyal: That is reassuring. The next item is clause 22 dealing with the Nuclear Safety and Control Act. As I understand it, this clause removes the necessity for approval by the Treasury Board of the terms and conditions of employment of the commission staff. My question is similar to the previous one: Who is now making sure that the conditions and terms of the employment are monitored in the proper administration of the public funds in relation to the commission?

Mr. Boudria: Honourable senators, I will ask Mr. Denys Vermette to answer this question.

Mr. Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services Branch, Canadian Nuclear Safety Commission: Some of you will recall that I was here testifying in the context of this provision being put forward in the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, at which time questions were answered. I made a fairly comprehensive presentation regarding the nature of the changes to section 16 of the Nuclear Safety and Control Act, which is the section being referred to by the Honourable Senator Joyal.

60 ans, mais qui a été embauché à l'âge de 58 ans aurait bel et bien droit à des prestations de retraite, mais à 2 p. 100 par année de service, il n'aurait que 4 p. 100. Ce serait une bien maigre pension.

[Français]

Le sénateur Joyal: Mon autre question était relative à la Loi sur le cinéma.

[Traduction]

C'est lié à l'article 21 du projet de loi qui abroge une disposition de cette loi stipulant que les nominations à un poste comportant un traitement supérieur à un plafond donné doivent être approuvées par le gouverneur en conseil. Je me souviens très bien que cette question a été soulevée ici, en comité. Il avait été établi qu'il fallait prévoir un mécanisme de contrôle. Nous comprenons que le gouverneur en conseil constitue un mécanisme très lourd, pour toutes les raisons mentionnées par le ministre. Cela signifie-t-il qu'il n'y aura pas de contrôle du tout? Cela signifie-t-il que le Conseil du Trésor n'aura plus de rôle précis à jouer dans le contrôle des nominations à un poste comportant un traitement supérieur à une somme donnée?

M. Boudria: Non, pas du tout. Le gouvernement conserverait son rôle de surveillance prévu au paragraphe 13(1) de la Loi nationale sur le cinéma qui exige de l'Office national du film qu'il fasse approuver ses plans de ressources humaines par le Conseil du Trésor. Cela se fait déjà et, bien sûr, les règles du Conseil du Trésor s'appliquent à l'ONF. Ce qui changera, c'est que l'exigence selon laquelle le gouverneur en conseil devait approuver la nomination de presque tous les employés disparaîtra.

J'ignore ce qui a donné lieu à cette disposition. Peut-être s'agit-il simplement d'une structure devenue désuète. Peut-être qu'à l'époque, les mécanismes modernes de contrôle n'existaient pas. Peut-être que la seule façon d'assurer une certaine surveillance par le gouvernement était de lui faire approuver toutes les nominations à un poste comportant un salaire donné.

Le sénateur Joyal: Vous me rassurez. Passons maintenant à l'article 22 traitant de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires. Si j'ai bien compris, cet article supprime l'obligation de faire approuver par le Conseil du Trésor les conditions d'emploi du personnel de la commission. Ma question est essentiellement la même que la précédente: qui à l'heure actuelle s'assure que les conditions d'emploi sont contrôlées et que les fonds publics sont bien administrés?

M. Boudria: Je demanderai à M. Denys Vermette de bien vouloir répondre à cette question.

M. Denys Vermette, vice-président, Direction des services de gestion, Commission canadienne de sûreté nucléaire: Certains d'entre vous se rappelleront peut-être que j'ai témoigné à ce sujet dans le cadre de l'étude de la Loi corrective et que j'en ai profité pour répondre aux questions. J'ai présenté un exposé assez exhaustif sur la nature des modifications apportées à l'article 16 de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires à laquelle le sénateur Joyal fait allusion.

On the issue of terms and conditions, since its creation in 1946, and particularly since documentation has really come into the fold in 1968, the Canadian Nuclear Safety Commission and its predecessor, the Atomic Energy Control Board, have always had the power to fix their terms and conditions. In fact, even today we do that by virtue of an Order in Council that was passed in the year 2000. We are trying to put on sound legal footing those particular powers.

The matter of us having had the powers is not at issue. We are not acquiring powers that we did not have before. In fact, these powers used to be covered under the Atomic Energy Control Act and a 1968 Order in Council. Since the Atomic Energy Control Act was replaced by the Nuclear Safety and Control Act, those powers have been taken over by the present section 16 and another Order in Council. In the last few years, legal opinion has questioned the validity of using a combination of section 16 and an Order in Council in order to set those powers on a sound footing. We are simply trying to put those powers on a sound legal footing — no more.

Senator Bryden: I was going to say something about Donkin coal, but I will not. I do not want to wake a sleeping giant. Therefore, I will pass. I do want to say, however, that I wish I could play for you a tape of the evidence about Donkin coal when we did the Cape Breton development study. Senator Buchanan might not have needed to say anything. However, he has done it so many times that he does it very well.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, I would refer to the Public Service Staff Relations Act that will exclude student employees from the Canadian Food Inspection Agency. As I understand it, you are trying to put the student employees out of the act and not have them represented by a bargaining agent. It would then be consistent with Canada Customs.

Food inspection is such a sensitive area, and I recall the debates after September 11 in Canada Customs. Students were doing those duties at our borders, as well as customs inspections, which are pretty sensitive positions. The questions were: Were they as well trained as they should be? Were they being supervised? What were the recourses if they were not doing the job to the same standard as the rest of the employees? What kind of training were they receiving? As I recall, there were limited resources, so the students came in under one program with a specified job but, obviously, there were add-ons that became substantial. If we are removing student employees from food inspection, is there some assurance that there are some other controls and some other systems in place should these students be in positions that raise public safety issues?

En ce qui concerne les conditions d'emploi, depuis sa création en 1946, et plus particulièrement depuis qu'on dispose de documents utiles, soit depuis 1968, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'organisme qui l'a précédée, la Commission contrôle de l'énergie atomique ont toujours joui du pouvoir d'établir les conditions d'emploi. D'ailleurs, même aujourd'hui, nous continuons de le faire en vertu d'un décret qui a été adopté en l'an 2000. Nous voulons que ces pouvoirs particuliers aient des fondements juridiques solides.

La question n'est pas de savoir si nous devrions disposer de ces pouvoirs. Nous n'acquérons pas non plus des pouvoirs que nous n'avions pas auparavant. En fait, ces pouvoirs étaient prévus par la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et un décret de 1968. Depuis que la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique a été remplacée par la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, ces pouvoirs relèvent de l'article 16 et d'un autre décret. Ces dernières années, les avis juridiques ont remis en question la validité de l'emploi à la fois de l'article 16 et du décret comme fondements juridiques de ces pouvoirs. Nous voulons simplement faire en sorte que ces pouvoirs aient de bons fondements juridiques, rien de plus.

Le sénateur Bryden: J'allais faire une remarque sur la mine de charbon Donkin, mais je ne le ferai pas. Je ne veux pas réveiller le chat qui dort. Par conséquent, je m'abstiendrai. Toutefois, j'aimerais pouvoir vous faire entendre un témoignage que nous avons entendu sur la mine de charbon Donkin lorsque nous avons examiné la société d'expansion du Cap-Breton. Le sénateur Buchanan n'aurait peut-être pas eu à dire quoi que ce soit. Mais il l'a fait tant de fois qu'il le fait très bien.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur le ministre, je vous renvoie à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique qui exclut les étudiants comme employés de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Je crois savoir que vous tentez de soustraire les étudiants à l'application de la loi pour qu'ils ne soient pas représentés par un agent de négociation, ce qui serait plus conforme aux pratiques en vigueur à l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

L'inspection des aliments est un domaine très délicat. Je me souviens en avoir discuté après le 11 septembre. J'ai alors appris que des étudiants s'acquittent de ces tâches à nos frontières, de concert avec des inspecteurs des douanes, que des étudiants occupent ces postes qui sont assez névralgiques. On s'est alors demandé s'ils étaient aussi bien formés qu'ils devraient l'être, s'ils étaient bien supervisés, quels étaient les recours pour le cas où leur rendement n'était pas conforme aux normes des autres employés et quel genre de formation ils recevaient. Si ma mémoire est bonne, les ressources étant limitées, les étudiants relevaient d'un programme dans le cadre duquel on leur attribuait un emploi particulier, mais, souvent, des tâches s'ajoutaient aux fonctions originales. Si, dorénavant, aucun étudiant ne s'occupe plus d'inspection des aliments, a-t-on prévu d'autres mesures de contrôle pour les cas où ces étudiants occuperaient des postes liés à la sécurité publique?

Mr. Boudria: No student employer program in the public service does this anywhere. That being said, Part II of the Canada Labour Code still applies, but not the provision as it appears in this particular case. It does not exist anywhere, so there is definitely an anomaly here. I am not sure of all the implications. Presumably that means that a student employee, summer students or perhaps evening students answering the phone or something, might have to pay union dues out of the small stipend they earn.

There are other considerations in this. It is an anomaly because these provisions apply to no one else. Of course the other employment rules apply. This has nothing to do with hiring practices. This has to do with the bargaining agents. It is nothing to do with how qualifications are evaluated. It has to do with whether the bargaining agents represent the students or not. In a general way, of course, it is Part II of the Canada Labour Code that applies.

Senator Andreychuk: Does that lead to a student employee handling the same duties and perhaps having benefits and responsibilities different from someone under a bargaining agent and within the act?

Mr. Boudria: Students always have a different status in every sector.

Senator Andreychuk: I was curious about this because it was food inspection. They did not make the distinction, and there must have been a reason for that at the start. Are you saying it was not an intended consequence, if I may say it that way?

Mr. Boudria: It was never intended that they would be covered by the bargaining agents.

These anomalies somehow appear in legal texts, and it is a little bewildering. I do clause-by-clause reviews as almost a one-man committee of cabinet. We go through the bills to ensure that nothing appears in them that would result in situations like this. Sometimes we do not catch all of the anomalies. The bills then studied by the committee of the House of Commons, and sometimes they do not catch these things. Then it is reviewed by a committee of the Senate and some times, albeit honourable senators are thorough, you do not notice it. The first thing you know, you have an unintended provision that appears in legislation which technically means that the students working there are represented by the bargaining agents when they are not anywhere else. They always have a different status.

Again, the tasks that are assigned to them would not be covered by this whether or not they were represented by bargaining agents. That is a different proposition altogether. These questions would have to be answered by the line department minister in each case or the representatives of the various agencies and Crown corporations, and they are completely outside this mandate. It is a managerial function as to what tasks are assigned to any individual person, not whether the person is or is not represented by this or that bargaining agent.

M. Boudria: Cela ne se fait nulle part au sein de la fonction publique. Cela dit, la partie II du Code du travail du Canada continue de s'appliquer, sauf pour la disposition qui nous occupe. Cela ne se fait nulle part ailleurs dans la fonction publique et c'est pourquoi nous avons voulu supprimer cette anomalie. Je ne suis pas au courant de toutes les répercussions. Je présume que cela signifie que les étudiants qui occupent un emploi d'été ou un emploi du soir comme réceptionniste, par exemple, seraient tenus de verser des cotisations syndicales sur leur maigre revenu.

Cela soulève d'autres questions. C'est une anomalie parce que cette disposition ne s'applique à personne d'autre, mais, bien sûr, les autres règles d'emploi s'appliquent. Cela n'a rien à voir avec les pratiques de recrutement. C'est plutôt lié aux agents de négociation. Cela n'a rien non plus à voir avec l'évaluation des compétences. Il s'agit plutôt de voir si les agents de négociation représentent ou non les étudiants. En général, bien sûr, la partie II du Code du travail du Canada s'applique.

Le sénateur Andreychuk: Est-ce que cela signifie qu'un étudiant s'acquittera des mêmes tâches n'aura pas les mêmes responsabilités ni la même rémunération qu'un autre employé représenté par un agent de négociations?

M. Boudria: Les étudiants ont toujours été dans une situation particulière.

Le sénateur Andreychuk: Ce qui a piqué ma curiosité, c'est qu'il s'agit d'inspection des aliments. Si cette distinction n'a pas été faite au départ, c'est sûrement pour une raison précise. Voulez-vous dire que c'est une conséquence qui n'avait pas été prévue?

M. Boudria: Notre intention n'a jamais été de faire représenter les étudiants par les agents de négociations.

Ces anomalies se retrouvent dans des textes juridiques, et c'est un peu déroutant. Je procède à des examens article par article un peu comme si j'étais à moi seul un comité du Cabinet. Nous parcourons ces projets de loi pour nous assurer qu'il ne s'y trouve rien qui entraînera des situations comme celle-ci. Il nous arrive d'en omettre. Les projets de loi sont ensuite examinés par un comité de la Chambre des communes qui omet aussi parfois des anomalies. Un comité du Sénat en est ensuite saisi et il arrive que certaines anomalies passent encore une fois inaperçues, en dépit du fait que les sénateurs les scrutent à la loupe. Puis, on se retrouve avec une disposition qui n'avait pas été prévue et qui fait en sorte que les étudiants travaillant à cette agence sont représentés par des agents de négociations alors que ce n'est pas le cas ailleurs au gouvernement. Leur situation a toujours été différente.

Je le répète, les tâches qui sont confiées aux étudiants ne sont pas régies par ces dispositions, qu'ils soient ou non représentés par des agents de négociations. Il s'agit de toute autre chose. C'est le ministre compétent ou les représentants des diverses agences et sociétés d'État qui pourraient répondre à ces questions qui ne sont pas du tout du ressort de cette loi. Les tâches confiées à chaque employé constituent une fonction administrative que cet employé soit représenté par un agent de négociations ou non.

The Chairman: That presumably applies to the training required as well.

Senator Andreychuk: Surely bargaining agents get into the field of discussions of job placement, environment, safety and everything that goes with employment. We are excluding the student. That agent had some responsibility for them in the whole sphere of employment, and we are removing that. Where will it lie, then? Is it with the line agent only?

Mr. Boudria: I indicated the provisions of the Canada Labour Code, occupational health and safety and all these matters. It is not clear to me whether the bargaining agents actually ever exercise this role. I do not know whether any of the officials here have that answer. I do not see anyone volunteering to answer the question, so I assume they do not. It is not impossible. In fact, it may not have ever been exercised anyway, because everyone knows that you do not put these kind of administrative burdens on students working part-time. As to whether anyone ever attempted to exercise them or not, I could perhaps try and find that information and write to the committee Chair.

Senator Bryden: Basically, about 1967, the Public Service Staff Relations Act was enacted to grant collective bargaining rights to public servants that they never had before. The blanket words are: "It applies to all public service employees except..." and then there is a long list of exceptions. Included in the exceptions are deputy ministers, people employed on a temporary basis for not longer than six months and students. However, in this instance, the Canada Food Inspection Agency was brought under part of the Public Service Staff Relations Act and they did not put those student employees on the list, and I take it that is what is intended here.

Mr. Boudria: Perhaps it would help to note that these same people working for the then Department of Agriculture, immediately before the act coming into force, would not have that particular application.

Remember that the agency is not a new organization; it is a transfer of an existing structure. You potentially have the case of a student not being subject to this treatment in terms of the bargaining structure, then, the day following, the new structure would apply. Again, the structure is new, but it is actually employees that were otherwise working in the civil service that were included. As well, in creating the Canada Food Inspection Agency, in almost all cases it was people who used to work for Agriculture Canada, and perhaps some who used to be at Consumer and Corporate Affairs.

The Chairman: Mr. Minister, the definition of employee states:

...a person not ordinarily required to work more than one third of the normal period for persons doing similar work.

La présidente: Je présume que cela s'applique aussi à la formation?

Le sénateur Andreychuk: Il me semble que les agents de négociations doivent participer aux discussions sur le placement, le milieu de travail, la sécurité, et tout ce qui touche à l'emploi. Nous excluons les étudiants. Or, les agents de négociation étaient un peu responsables de leurs conditions d'emploi, ce qui ne sera plus le cas. Qui assumera cette responsabilité, dorénavant? Est-ce que ce sera le chef hiérarchique?

M. Boudria: J'ai déjà fait mention du Code du travail du Canada, de la santé et de la sécurité au travail, et des autres questions connexes. Je ne suis pas certain que les agents de négociations jouent véritablement ce rôle. Je ne sais pas non plus si les fonctionnaires ici présents peuvent vous répondre. Personne ne semble être en mesure de le faire, ce qui m'amène à conclure que non. Ce n'est pas impossible. En fait, il se peut qu'ils n'aient jamais véritablement joué ce rôle, parce que tout le monde sait qu'on n'impose pas ce genre de fardeau administratif à des étudiants travaillant à temps partiel. Pour ce qui est de savoir si quelqu'un a jamais tenté d'assumer cette responsabilité ou non, je pourrais m'informer et envoyer ma réponse par écrit à la présidente du comité.

Le sénateur Bryden: Essentiellement, vers 1967, on a adopté la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique afin de conférer aux fonctionnaires le droit à la négociation collective qu'ils n'avaient pas auparavant. Il est stipulé dans la loi qu'elle s'applique à toute personne employée dans la fonction publique à l'exception d'une longue liste de personnes, notamment les sous-ministres, les personnes employées pour une durée déterminée de moins de six mois et les étudiants. Toutefois, en l'occurrence, on a assujéti l'Agence d'inspection des aliments à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique sans inclure les étudiants aux employés, ce qui a donné lieu à cette mesure-ci.

M. Boudria: Il serait peut-être utile de signaler que les étudiants qui travaillaient pour ce qui était alors le ministère de l'Agriculture, immédiatement avant l'entrée en vigueur de cette loi, n'auraient pas été assujettis à cette mesure.

N'oublions pas que l'agence n'est pas une nouvelle entité; seulement, on lui a confié les fonctions d'une structure qui existait déjà. Il aurait été possible qu'un étudiant qui n'avait pas droit à la négociation collective y ait droit dès la création de la nouvelle structure. Je le répète, la structure est nouvelle, mais les employés travaillaient déjà ailleurs à la fonction publique. De plus, les employés de l'Agence d'inspection des aliments travaillaient presque tous à Agriculture Canada ou à l'ancien ministère de la Consommation et des Affaires commerciales.

La présidente: Monsieur le ministre, on peut lire ceci dans la définition d'employé:

d) qui ne sont pas ordinairement astreints à travailler plus du tiers du temps normalement exigé des personnes exécutant des tâches semblables.

If you take the normal period to be a year, students do not generally work for more than four months in the year. They might not be defined as employees.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Vermette, can you confirm that you have Treasury Board agreement for the amendment that you were requesting today in clause 23 of the bill? How can you confirm that Treasury Board, to use your legal expression, concurs with your request to cancel Treasury Board approval for the amounts paid to the employees of the commission?

Mr. Vermette: We should start by clarifying that this authority does not affect the control Treasury Board has over the Canadian Nuclear Safety Commission with respect to the granting of funds. We obtain our funding through parliamentary appropriations following Treasury Board approval. This is not a licence to print money that we can subsequently use to pay our people. I simply want to clarify that point.

Secondly, in my capacity as Vice-President of Corporate Services at the Canadian Nuclear Safety Commission, I can tell you that the amendments we are seeking were prepared in consultation with and with the support of Treasury Board several months ago. It was Treasury Board that played a leading role in drafting Order in Council 2135 for us which currently grants us the authority that we are seeking with the amendment to section 16(1). Our legal advisers are simply concerned that this combination of sections in the act and orders in council do not provide as solid a legal basis as they would have liked.

In 1995, when subsection 16(1) was drafted, our legal advisers felt that drafting a new Order in Council, to be read in combination with the new section 16, would create a legal basis that was sufficiently strong and solid. It was only later, perhaps in 1999, that legal counsel started to have some serious doubts in that regard, and we are now seeking to incorporate this authority into the act.

Senator Joyal: I have read the Order in Council that you referred to, 2135, and the legal issue remains open, i.e. Treasury Board is delegating authority to you that the act had attributed to it. This is a bit like giving a judge the responsibility for judging himself. I can understand that legally speaking, there may be some uncertainty as to the legality of the authority that was delegated to the commission itself.

From your answer, we can conclude that this was done with the consent of Treasury Board to normalize the situation that Treasury Board had itself recommended be corrected.

Mr. Vermette: Absolutely.

[English]

Senator Joyal: My last question is on the Telecommunication Act, clause 30 of the bill.

Si la période normale est d'un an, et que les étudiants ne travaillent généralement pas plus de quatre mois par année, ils ne peuvent être définis comme étant des fonctionnaires.

[Français]

Le sénateur Joyal: M. Vermette, pouvez-vous nous confirmer qu'il y a accord du Conseil du Trésor pour l'amendement que vous demandez aujourd'hui à l'article 23 du projet de loi? De quelle manière pouvez-vous nous confirmer que le Conseil du Trésor, pour employer une expression judiciaire, concourt à votre demande d'annulation de l'approbation du Conseil du Trésor pour les montants payés aux employés de la commission?

M. Vermette: On devrait d'abord clarifier le fait que ces pouvoirs ne touchent en rien les contrôles que le Conseil du Trésor a sur la Commission canadienne de sûreté nucléaire au niveau de l'accord de fonds. Nous obtenons notre financement par la voie de crédits parlementaires suite à l'aval du Trésor. Ce n'est pas une licence pour s'imprimer de l'argent qu'on peut ensuite accorder à nos gens. Je veux simplement éclaircir ce point.

Deuxièmement, en mon rôle de vice-président des services de gestion de la Commission canadienne de sûreté nucléaire, je peux vous dire de vive voix que les modifications que nous recherchons ont été faites en consultation et avec l'appui du Conseil du Trésor, il y a déjà plusieurs mois. C'est le Conseil du Trésor lui-même qui a pris le rôle prédominant en écrivant pour nous l'ordre en conseil 2135 qui nous accorde présentement les pouvoirs que nous recherchons par une modification de l'article 16(1). C'est simplement une inquiétude des conseillers juridiques selon laquelle cette combinaison d'articles de loi et d'ordres en conseil ne consiste pas en un fondement juridique aussi solide qu'on le voudrait.

En 1995, lorsque l'article 16(1) a été rédigé, les conseillers juridiques croyaient justement que les rédactions d'un nouvel ordre en conseil, lu en combinaison avec ce nouvel article 16, formerait un fondement juridique suffisamment puissant et suffisamment solide. C'est plus tard, peut-être en 1999, que les conseillers juridiques ont commencé à avoir des doutes sérieux à cet égard et qu'on cherche maintenant à mettre les pouvoirs dans la loi.

Le sénateur Joyal: Lorsqu'on lit l'ordre en conseil 2135 auquel vous avez fait référence, la question juridique demeure ouverte à savoir que le Conseil du Trésor vous délègue des pouvoirs que la loi elle-même lui avait attribués en son propre nom. C'est un peu comme si on donnait au juge la responsabilité d'être le juge en même temps. Je peux comprendre que sur le plan juridique, il peut y avoir une incertitude sur la légalité de la délégation qui était faite d'autorité à la commission elle-même.

Par votre réponse, on peut conclure que ceci est fait avec le consentement du Conseil du Trésor pour normaliser une situation que le Conseil du Trésor avait lui-même recommandé de corriger.

M. Vermette: Absolument.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Ma dernière question porte sur la Loi sur les télécommunications et l'article 30 du projet de loi.

We dealt with that in our first round of discussion, and you will remember that we asked if any litigation was pending, so that we would not be doing something that would hurt a case already in the court. I know we received a letter, but I think it should be on the record that we have an answer to this.

The Chairman: Is anyone prepared to answer if there are any cases pending before the courts?

Mr. Matthew Lynch, Parliamentary Relations Officer, Legislation and House Planning/Counsel, Privy Council Office: There are none that I am aware of, but I could contact the Department of Industry.

The Chairman: I would suggest that we have something from you that we can table and include in the record of the committee hearings before we proceed to clause-by-clause tomorrow morning.

Senator Joyal: That would satisfy my query. It is clear from our previous meetings that we should have that on our record because the question was raised, although I cannot remember by whom.

The Chairman: The letter I received dated October 24, 2001 reads as follows:

Subject: Miscellaneous Statute Law Amendment Act

Proposed amendment to subsection 73(4) of the *Telecommunications Act*

Dear Senator Milne:

Thank you for your letter of October 19, 2001.

Indeed, I can confirm that the CRTC has never been requested to consent to a prosecution under Part IV.1 of the *Telecommunications Act*, and that accordingly they have never consented to such prosecution, nor are there any pending requests before the CRTC to consent to such a prosecution. Part IV.1 has only been in force since March 31, 2000 (see SI/2000-22 published in the *Canada Gazette*, Part II Volume 134, Number 8 on April 12, 2000).

The source of my information within Industry Canada is Mr. Claude Beaudoin, Manager, Interconnection Planning and Coordination, Spectrum Engineering Branch. In addition, I enclose a letter from the CRTC confirming these facts.

It is signed by John Cunningham, Counsel, Commercial Law Division, Industry Canada Legal Services.

That is now on the record.

Senator Joyal: It is important to have that on the record because it was the main reason for retaining our consent when that proposal was put to us in our previous discussion.

The Chairman: That is right. I wrote them on October 19, 2001, and they replied October 24, 2001 and by then it had already proceeded.

The committee adjourned.

Nous en avons parlé pendant la première série de questions, et vous vous souvenez sans doute que nous vous avons demandé si des causes étaient en instance, car nous ne voulions pas que nos discussions soient préjudiciables à ces causes, s'il y en a. Je sais que nous avons reçu une lettre à ce sujet, mais j'aimerais qu'une réponse à cette question figure au compte rendu.

La présidente: Quelqu'un peut-il nous dire s'il y a des causes en instance?

M. Matthew Lynch, agent des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire/conseiller, Bureau du Conseil privé: Pas à ma connaissance, mais je pourrais poser la question au ministère de l'Industrie.

La présidente: J'espère que nous aurons reçu votre réponse d'ici demain afin que nous puissions l'inclure au compte rendu du comité avant l'étude article par article que nous ferons demain matin.

Le sénateur Joyal: Cela me satisferait. Nos discussions précédentes ont mis en lumière la nécessité d'avoir une réponse à cette question au compte rendu, même si je ne me souviens plus qui a soulevé cette question.

La présidente: La lettre que j'ai reçue est datée du 24 octobre 2001 et est la suivante:

Objet: Loi corrective

Modification proposée au paragraphe 73(4) de la Loi sur les télécommunications

Madame le sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 19 octobre 2001.

Je peux en effet vous confirmer qu'il n'a jamais été demandé au CRTC de consentir à une poursuite en vertu de la partie IV.1 de la Loi sur les télécommunications et qu'en conséquence, le CRTC n'a jamais consenti à cette poursuite et n'est pas non plus saisi d'une demande en ce sens. La partie IV.1 n'est entrée en vigueur que le 31 mars 2000 (voir SI/2000-22 publié dans la *Gazette du Canada*, partie II, volume 134, numéro 8, le 12 avril 2000).

Ces informations m'ont été communiquées par M. Claude Beaudoin, un gestionnaire, coordination et planification de l'interconnexion, Direction générale du génie du spectre, Industrie Canada. Vous trouverez également ci-jointe une lettre du CRTC confirmant ces renseignements.

La lettre est signée John Cunningham, conseiller, Division du droit commercial, Service juridique, Industrie Canada.

La lettre figure maintenant au compte rendu.

Le sénateur Joyal: Il est important que cela figure au compte rendu, car c'est surtout pour cette raison que nous avons accepté cette proposition lors de nos discussions précédentes.

La présidente: C'est exact. J'ai écrit aux intéressés le 19 octobre 2001, ils ont répondu le 24 octobre 2001 et, entre temps, les choses avaient déjà progressé.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, June 6, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-43, to amend certain acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act, met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed that we move to clause-by-clause consideration of the bill?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Honourable senators, we can go through this bill clause-by-clause — the amendments to the different acts — or do it en masse, clauses 1 to 37 inclusive.

Hon. Senators: En masse.

The Chairman: Shall clauses 1 to 37 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Before we adjourn, I would like to ask committee members their opinions on covering our deliberations on Bill C-15B by television. This is a decision the chair of a committee can make. It has not been discussed at steering committee, but I would like to have agreement.

OTTAWA, le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, se réunit aujourd'hui à 10 h 48 pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous passions à l'étude article par article du projet de loi?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il reporté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Honorables sénateurs, nous pouvons examiner le projet de loi article par article — c'est-à-dire les propositions d'amendement aux diverses lois — ou procéder en bloc, de l'article 1 à 37 inclusivement.

Des voix: En bloc.

La présidente: Les articles 1 à 37 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'annexe est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Avant que nous ajournions, je voudrais connaître l'opinion des membres du comité sur la couverture télévisée de nos délibérations sur le projet de loi C-15B. Il s'agit d'une décision qu'un président d'un comité est habilité à prendre. Cela n'a pas été discuté au comité directeur, mais j'aimerais avoir votre assentiment.

Senator Joyal: I know that the bill was recently introduced in the Senate, but do we have any idea of the number of witnesses we will hear?

The Chairman: We are hoping to conduct most of the deliberations on the bill next week if the bill comes to our committee in time. Perhaps we will have an extra meeting next Tuesday evening. Hopefully we will get through committee deliberations on the bill in the next week and a half.

Senator Joyal: That does not mean that we will have many witnesses.

The Chairman: We will have groups of witnesses. We have tried to group the witnesses so that our schedule will not be too onerous.

Is it agreed that the committee meetings in question will be televised?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Le sénateur Joyal: Je sais que le projet de loi a récemment été présenté au Sénat, mais avez-vous une idée du nombre de témoins que nous entendrons?

La présidente: Nous espérons mener à bien la plus grande partie des travaux sur le projet de loi la semaine prochaine si notre comité en est saisi en temps opportun. Peut-être devons-nous tenir une séance supplémentaire mardi soir prochain. J'espère que le comité pourra compléter ses délibérations sur le projet de loi d'ici une semaine et demie.

Le sénateur Joyal: Cela signifie qu'il n'y a pas un grand nombre de témoins.

La présidente: Nous accueillerons des groupes de témoins. Nous avons essayé de regrouper les témoins pour que notre horaire ne soit pas trop chargé.

Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que les séances de comité en question soient télévisées?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

APPEARING:

The Honourable Don Boudria, P.C., M.P., Minister of State and
Leader of the Government in the House of Commons.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Mr. Ron Wall, Director, Parliamentary Operations, Legislation and
House Planning/Counsel;

Mr. Matthew Lynch, Parliamentary Relations Officer, Legislation
and House Planning/Counsel.

From the Department of Justice:

Mr. Edgar Schmidt, Legislative Counsel, Legislation Section;

Mr. Luc Labelle, Legislative Counsel, Legislation Section.

From the Treasury Board Secretariat:

Ms Joan Arnold, Director, Pension Legislation Development.

From the Canadian Nuclear Safety Commission:

Mr. Denys Vermette, Vice-President, Corporate Services.

COMPARAÎT:

L'honorable Don Boudria, c.p., député, ministre d'État et leader du
gouvernement à la Chambre des communes.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

M. Ron Wall, directeur des relations parlementaires, Législation et
planification parlementaire/conseiller;

M. Matthew Lynch, agent des relations parlementaires, Législation
et planification parlementaire/conseiller.

Du ministère de la Justice:

M. Edgar Schmidt, avocat législatif, Section de la législation;

M. Luc Labelle, avocat législatif, Section de la législation.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor:

Mme Joan Arnold, directrice, Développement de la législation sur
les pensions.

De la Commission canadienne de sûreté nucléaire:

M. Denys Vermette, vice-président, Direction des services de
gestion.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, June 13, 2002

Le jeudi 13 juin 2002

Issue No. 37

Fascicule n° 37

First meeting on:
Bill C-441, An Act to change the names of
certain electoral districts

Première réunion concernant:
Le projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de
certaines circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Buchanan, P.C.	(or Kinsella)
* Carstairs P.C.	Moore
(or Robichaud)	Nolin
Fitzpatrick	Pearson
Fraser	Poulin
Joyal, P.C.	Rivest

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*June 7, 2002*).

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 13, 2002*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick substituted for that of the Honourable Senator Day (*June 13, 2002*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	* Lynch-Staunton
Buchanan, c.p.	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Moore
(ou Robichaud)	Nolin
Fitzpatrick	Pearson
Fraser	Poulin
Joyal, c.p.	Rivest

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston (*le 7 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Poulin est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 13 juin 2002*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 13 juin 2002*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 6, 2002:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Poulin, seconded by the Honourable Senator Poy, for the second reading of Bill C-441, An Act to change the names of certain electoral districts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Robichaud moved, seconded by the Honourable Senator Milne, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 6 juin 2002:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Poulin, appuyée par l'honorable sénateur Poy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Robichaud, propose, appuyé par l'honorable sénateur Milne, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 13, 2002
(61)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m. this day, in room 257-East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fitzpatrick, Fraser, Joyal, P.C., Kinsella, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Poulin, Rivest and Robichaud, P.C. (13).

Other senators present: The Honourable Senators Gauthier, Grafstein, Gustafson and Prud'homme (4).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes, Researcher, Law and Government Division.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 6, 2002, the Committee proceeded to study Bill C-441, An Act to change the names of certain electoral districts.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Ms Diane R. Davidson, Chief Legal Officer and Executive Director for Strategic Planning and Inter-jurisdictional Affairs;

Mr. Carol Lesage, Director of Parliamentary Representation.

From the House of Commons:

Mr. Peter Adams, M.P.

Mr. Kingsley made a statement. Together the witnesses answered questions.

Mr. Adams made a statement and answered questions.

After debate, the Honourable Senator Milne moved, — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-441, An Act to change the names of certain electoral districts.

The question being put on the motion, it was defeated on the following division:

YEAS: Fitzpatrick, Fraser, Poulin, Pearson, Milne — 5

NAYS: Andreychuk, Beaudoin, Joyal, Moore, Nolin, Rivest — 6

ABSTENTIONS: — 0

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 13 juin 2002
(61)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, à la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fitzpatrick, Fraser, Joyal, c.p., Kinsella, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Poulin, Rivest et Robichaud, c.p. (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gauthier, Grafstein, Gustafson et Prud'homme, c.p. (4).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 juin 2002, le comité procède à l'étude du projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Mme Diane R. Davidson, première conseillère juridique et directrice exécutive de la planification stratégique et des affaires gouvernementales;

M. Carol Lesage, directeur de la représentation parlementaire.

De la Chambre des communes:

M. Peter Adams, député.

M. Kingsley fait une déclaration et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

M. Adams fait une déclaration et répond aux questions.

Après débat, l'honorable sénateur Milne propose — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

La question, mise aux voix, est rejetée:

POUR: Fitzpatrick, Fraser, Poulin, Pearson, Milne — 5

CONTRE: Andreychuk, Beaudoin, Joyal, Moore, Nolin, Rivest — 6

ABSTENTION: — 0

At 1:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 13, 2002

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-441, to change the names of certain electoral districts, met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call this meeting to order.

Today is the committee's first meeting for the consideration of Bill C-441, an act to change the names of certain electoral districts.

We are meeting today with Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer. He is accompanied by Ms Davidson, who is the Chief Legal Officer and Executive Director for strategic Planning and Inter-jurisdictional Affairs, and Mr. Lesage, Director of Parliamentary Representation.

We will be hearing later on from Mr. Peter Adams, Member of Parliament.

Senator Joyal: On a point of order. Is Bill C-441 a government bill or a private member's bill?

The Chairman: It is a private member's bill.

Senator Joyal: I wanted that to be established at the beginning of our hearing.

[*Translation*]

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Madam Chair, I would like to thank you for inviting me to appear before the committee today to discuss Bill C-441, the purpose of which is to change the names of some 14 electoral districts.

I have appeared before this committee on two occasions, on June 14, 2000, concerning Bills C-445 and C-473, and on February 3, 1999, on Bills C-445, C-464 and C-465. The purpose of those bills was also to change the names of electoral districts.

In my first appearance in February 1999, I outlined my position on the subject.

In June 2000, rather than reread my initial statement from February 1999, I recirculated that statement and underscored its important points. Today, once again, it is my pleasure to give you copies of that same statement and to emphasize its essential points.

Changing the name of an electoral district has certain financial consequences. It is important to draw a distinction between names with more than 50 characters and those with less than 50 characters.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 13 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour examiner le projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je déclare la séance ouverte.

C'est aujourd'hui la première réunion du comité pour examiner le projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions.

Nous accueillons aujourd'hui M. Jean-Pierre Kingsley, le directeur général des élections. Il est accompagné de Mme Davidson, qui est la première conseillère juridique et la directrice exécutive de la Planification stratégique et des Affaires intergouvernementales, et de M. Lesage, directeur de la représentation parlementaire.

Nous entendrons plus tard M. Peter Adams, député.

Le sénateur Joyal: Je voudrais faire un rappel au Règlement. Est-ce que le projet de loi C-441 est un projet de loi du gouvernement ou d'initiative parlementaire?

La présidente: C'est un projet de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Joyal: Je tenais à ce que ce soit précisé dès le début de notre audience.

[*Français*]

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Madame la présidente, j'aimerais vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant le comité aujourd'hui pour aborder le sujet du projet de loi C-441, qui vise à modifier le nom de quelques 14 circonscriptions électorales.

J'ai, à deux reprises, comparu devant ce comité, soit le 14 juin 2000 au sujet des projets de lois C-445 et C-473, et le 3 février 1999 au sujet des projets de lois C-445, C-464 et C-465. Ces projets de lois visaient également à modifier le nom de circonscriptions électorales.

Lors de ma première comparution, en février 1999, je vous ai exposé ma position sur le sujet.

En juin 2000, plutôt que de relire ma déclaration initiale de février 1999, j'ai de nouveau fait circuler la déclaration et en ai dégagé les points saillants. Aujourd'hui encore, j'ai le plaisir de vous remettre un exemplaire de cette même déclaration et d'en souligner les points essentiels.

Modifier le nom d'une circonscription comporte certaines conséquences financières. Il est important de faire la distinction entre les noms comportant plus de 50 caractères et ceux de moins de 50 caractères.

A change in the case of a district whose name consists of 50 characters or less costs several thousands of dollars because a certain number of errata must be published to alter the existing maps and other relevant documents.

The adoption of names consisting of 50 characters or more requires that the computer systems be reprogrammed, which represents a cost of approximately half a million dollars. This is not the case for the moment because none of these names exceeds 50 characters.

[English]

Since the last representation order was proclaimed in 1996, the names of 57 electoral districts have been changed. With Bill C-441, presently before you, this number would increase to 71, representing 24 per cent of all electoral districts that would have changed names since the proclamation order came into force. The names of electoral districts are initially proposed by the Electoral Boundaries Commissions during the redistribution process. The commissions follow the guidelines established by the Geographical Names Board of Canada.

During the redistribution process, members of the House of Commons have two distinct opportunities to make their concerns known to the electoral boundaries commissions, with respect to the names of electoral districts. The first opportunity is at the time of the public hearings. The second is when the commission's reports are referred to committee of the House of Commons. Under the Electoral Boundaries Readjustment Act, the current redistribution process offers these main opportunities for members of the House of Commons to make their views known with respect to names of electoral districts.

Changing the names of electoral districts may have repercussions other than the administrative ones to which I have alluded. It could be viewed as a source of confusion on some parts of the public, or it could be viewed as a clarification for some of them. This is also true of organizations that collect and publish data organized by electoral district including: political parties, Statistics Canada, Natural Resources Canada and Human Resources Development Canada. Therefore, there are a number of government agencies and other agencies that actually publish the names of the electoral districts.

I am meeting with them, the advisory committee of political parties — all the political parties at the federal levels whether they are represented in the House or not — tomorrow. I would be happy to explore the consequences of Bill C-441 for them and provide you with their feedback on Monday, if you so wish.

In closing, I would like to thank you for having invited me to appear before your committee today. We will be pleased to answer questions you may have at this point. I will mention that the work of the commission is proceeding. It is proceeding normally, and it is therefore proceeding well.

Le changement dans le cas d'une circonscription ayant un nom de 50 caractères ou moins coûte quelques milliers de dollars car on doit publier un certain nombre d'errata pour modifier les cartes existantes et autres documents pertinents.

L'adoption de noms composés de 50 caractères ou plus nécessite que l'on reprogramme les systèmes informatiques, ce qui représente un coût d'environ un demi million de dollars. Tel n'est pas le cas pour le moment car aucun nom n'excède 50 caractères.

[Traduction]

Depuis la proclamation du dernier décret de représentation, en 1996, les noms de 57 circonscriptions électorales ont été modifiés. Avec le projet de loi C-441, que vous avez devant vous, ce nombre monterait à 71, ce qui ferait que 24 p. 100 de toutes les circonscriptions électorales auront changé de noms depuis l'entrée en vigueur du décret de représentation. Les noms de circonscriptions électorales sont proposés, à l'origine, par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales pendant le processus de découpage. Les commissions suivent les lignes directrices dictées par le Comité permanent canadien des noms géographiques.

Pendant que se fait le redécoupage, les députés de la Chambre des communes ont deux occasions distinctes d'exprimer leurs préoccupations aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales, en ce qui concerne les noms des circonscriptions. La première est au moment des audiences publiques. La deuxième, c'est lorsque les rapports des commissions sont remis au comité de la Chambre des communes. En vertu de la Loi sur la révision des limites de circonscriptions électorales, le processus actuel de redécoupage offre ces importantes occasions aux députés de la Chambre des communes de faire connaître leurs points de vue sur les noms des circonscriptions électorales.

Le changement des noms de circonscriptions peut avoir d'autres répercussions que celles d'ordre administratif dont je viens de parler. Ce peut être vu comme une source de confusion par certains éléments du public, ou comme une clarification par d'autres. Il en est de même des organisations qui recueillent et publient des données organisées par circonscriptions électorales, dont les partis politiques, Statistique Canada, le ministère des Ressources naturelles et celui du Développement des ressources humaines du Canada. Par conséquent, il y a plusieurs organismes publics et d'autres organisations qui publient les noms des circonscriptions électorales.

Je dois les rencontrer, le comité consultatif des partis politiques — tous les partis politiques fédéraux, qu'ils soient ou non représentés à la Chambre — demain. Si vous le voulez, je serai heureux d'examiner les conséquences du projet de loi C-441 sur eux et de vous communiquer leurs impressions lundi.

Pour terminer, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Nous répondrons avec plaisir à vos questions. Je voudrais souligner que la commission poursuit ses travaux. Elle les poursuit normalement, donc tout va bien.

In light of the importance of these discussions regarding their work, I will ensure that the transcripts of all your deliberations — whether on the Senate floor or in committee meetings — will be transmitted to the 30 commissioners, that is the Chair and the two members of each commission, so that they will have a full understanding of any observation that any senator wishes to make on this topic.

The Chairman: Thank you, Mr. Kingsley.

Senator Fraser: Mr. Kingsley, welcome again. You may recall that when you were here last time we did a batch of name changes. I was asking about the potential for confusion, to which you have alluded in your opening remarks. I asked then if you had done any research on the effect on voters of, in particular, of the very long riding names. You said, that you had not, but that it might be possible to keep track of at least any comments that you received from the public.

I know we have not had an election since then, but have you had any feedback at all? Have you done any work at all on this matter? Is there anything you can tell us?

Mr. Kingsley: With respect to that particular issue, I have not been privy to any feedback. You have alluded to the fact that there has not been a general election. In my view, that is when the advantages or the disadvantages of having changed a name in the course of the existence of the riding would come to the fore. Other than that, the average Canadian is not relating to the name of the riding. It is not something with which they are preoccupied. This will hit home come election time. Presumably, the member of the House of Commons seeking a change in the name is hoping that this is something that will clarify matters for the electorate. That is not known until there is an election, and it will not be easy to gauge, either.

Senator Fraser: We have the guidelines for the selection of federal electoral district names, which are extremely interesting.

Mr. Kingsley, as you look at this bill, do all of the proposed riding names match the criteria set out in the guidelines as far as you are concerned?

Mr. Kingsley: It is difficult for me to answer thoroughly, but it would appear as though there is nothing major that we can point to, on such short notice, that would be a clear indication that something is amiss in terms of those guidelines.

[Translation]

Senator Prud'homme: All my colleagues know my opinion on these changes. I am utterly opposed to any change between elections and censuses. This will definitely be the last if I allow the bill to pass without amendment. Moreover, I have an amendment to move.

You said it would cost several thousands of dollars for each district. There are 14 districts.

Étant donné l'importance de ces discussions sur leur travail, je tiens à m'assurer que les comptes rendus de toutes vos délibérations — que ce soit devant le Sénat ou en comité — soient transmis aux 30 commissaires, c'est-à-dire au président et à deux membres de chaque commission, afin qu'ils puissent bien comprendre toute observation que voudraient faire les sénateurs sur ce sujet.

La présidente: Merci, monsieur Kingsley.

Le sénateur Fraser: Monsieur Kingsley, nous vous souhaitons encore une fois la bienvenue. Vous vous rappelez peut-être que lorsque vous étiez ici, la dernière fois, nous avons procédé aux changements de tout un tas de noms. Je vous avais interrogé sur le potentiel de confusion, dont vous avez parlé dans vos observations. J'avais demandé, alors, si vous aviez fait des recherches au sujet des effets sur les électeurs, en particulier, des noms très longs de circonscriptions. Vous aviez dit que non, mais qu'il était possible de faire un suivi, au moins, des observations que vous aviez reçues du public.

Je sais que nous n'avons pas eu d'élections depuis lors, mais avez-vous eu des commentaires, quels qu'ils soient? Est-ce que vous avez travaillé sur les questions? Y a-t-il quoi que ce soit que vous pouvez nous dire?

M. Kingsley: En ce qui concerne cette question particulière, je n'ai pas reçu moi-même de rétroaction. Vous avez fait allusion au fait qu'il n'y a pas eu d'élections générales. À mon avis, c'est là que se révèlent les avantages ou les inconvénients du changement d'un nom au cours de l'existence de la circonscription. Autrement, le Canadien moyen ne s'identifie pas au nom de la circonscription. Ce n'est pas quelque chose qui les préoccupe. C'est seulement aux élections qu'ils s'en rendront compte. En principe, le député de la Chambre des communes qui souhaite un changement de nom espère clarifier les choses pour les électeurs. Rien n'apparaît vraiment jusqu'à ce qu'il y ait des élections, et ce ne sera pas, non plus, facile à jauger.

Le sénateur Fraser: Nous avons les lignes directrices pour le choix de noms de circonscriptions électorales fédérales, qui sont d'un grand intérêt.

Monsieur Kingsley, quand vous regardez ce projet de loi, est-ce que tous les noms de circonscriptions électorales qui sont proposés répondent aux critères définis dans les lignes directrices, à votre connaissance?

M. Kingsley: Il m'est difficile de donner une réponse absolue, mais il semble que nous ne puissions rien relever d'important, à si court préavis, qui serait révélateur de quelque chose qui va à l'encontre de ces lignes directrices.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Tous mes collègues connaissent mon opinion sur ces changements. Je suis totalement opposé à tout changement entre les élections et les recensements. Ce sera certainement la dernière si je laisse passer le projet de loi sans l'amender. J'ai d'ailleurs un amendement à proposer.

Vous nous avez dit que cela va coûter quelques milliers de dollars pour chacun des comtés. Il y a 14 comtés.

[English]

There is not a question of politics; there are five Bloc ridings, five Alliance, one independent PC, two Liberal and one NDP. At least we can go anywhere we want in principle, for the politics of it.

I am opposed to this bill because that I know, having been elected 30 times, I resisted changing my district name from "Saint-Denis," to "Saint-Denis—Parc Extension." Senator Fraser knows that well. There is no limit when you start changing. We know that these changes are done mainly for political reasons. If it did not cost anything, I would say, "Go for it." However, I am a "scrooge" administrator. That is well-known. I was in the House of Commons as Chairman of the Board of Internal Economy.

[Translation]

I am very parsimonious when it comes to public spending.

You said this would cost a few thousand dollars. A few thousand dollars multiplied by 14 is nevertheless the salary — plus expenses — of a member of Parliament. We are here to try to draw members' attention to the fact that there should be no changes. Having said that, you will imagine all the political problems that creates. I have had the pleasure of speaking to a number of members, who beg me to let the changes pass.

Let us take the riding of Mercier. Historically speaking, Honoré Mercier is part of the history of Quebec. The riding would be called La-Pointe-de-l'Île. What point? Everyone has an island somewhere! I do not want to mock the change because it appears to be very popular. There is also some confusion with the provincial riding because the neighbourhood of Plateau Mont-Royal is called Mercier. At the federal level, Mercier is at the end of the island. Let us go ahead with that change.

The other change I would ultimately accept is the change — an intelligent one by the way — to the name of the riding of Lévis. It is a very complicated name that would be reduced to a single word, Lévis. It is historical and should be taken into account.

You are going to submit the views expressed here and the debates that have taken place to your 30 commission members. One day, Parliament will have to make a decision. It is political, but in choosing names, a commission member must be very prudent and select historical names that correspond to reality. He must also enable members who have representations to make to appear before the commissions.

I have always gone before the commissions and I have always won. Could you set guidelines that would be written down for name changes? Then it would be the legislators' work to say, once permission was granted, that it will be a final decision until the next census, which will bring in a new electoral map. This would enable us to avoid coming back here and being tortured by our

[Traduction]

Ce n'est pas une question de politique; il y a cinq circonscriptions du Bloc, cinq de l'Alliance, une indépendante du Parti conservateur, deux libérales et une du NPD. Au moins nous pouvons aller où nous voulons en principe, pour ce qui est de la politique.

Je m'oppose à ce projet de loi parce que je sais, ayant été élu 30 fois, que j'ai résisté au changement du nom de ma circonscription de «Saint-Denis» à «Saint-Denis—Parc Extension». Le sénateur Fraser le sait bien. Il n'y a pas de limite lorsqu'on commence à faire des changements. Nous savons que ces changements sont faits principalement pour des raisons d'ordre politique. Si cela ne coûtait rien, je dirais, «pas de problème». Cependant, je suis un administrateur «grippe-sous», c'est bien connu. J'ai siégé au Bureau de régie interne de la Chambre des communes.

[Français]

Je suis très parcimonieux dans les dépenses publiques.

Vous nous avez dit que cela allait coûter quelques milliers de dollars. Quelques milliers de dollars multiplié par 14, c'est quand même le salaire — plus les dépenses — d'un député. Nous sommes ici pour essayer d'attirer l'attention des députés sur le fait qu'il ne devrait pas y avoir de changements. Ayant dit cela, vous imaginez tous les problèmes politiques que cela crée. J'ai eu le plaisir de parler à plusieurs des députés qui m'ont supplié de laisser passer les changements.

Prenons le comté de Mercier. Sur le plan historique, Honoré Mercier fait partie de l'histoire du Québec. Le comté s'appellerait La-Pointe-de-l'Île. Quelle pointe? Tout le monde a une île en quelque part! Je ne veux pas me moquer du changement parce qu'il paraît que c'est très populaire. Également, il y a confusion avec la circonscription provinciale parce que le quartier du Plateau Mont-Royal s'appelle Mercier. Au niveau fédéral, Mercier est au bout de l'île. Allons-y pour ce changement.

L'autre changement que j'accepterais, à la rigueur, c'est celui — intelligent d'ailleurs — du comté de Lévis. C'est un nom très compliqué qui se réduirait à un seul mot, soit Lévis. C'est historique et il faut en tenir compte.

Vous allez soumettre à vos 30 commissaires les vues représentées ici, ainsi que les débats qui ont eu lieu. Un jour, le Parlement devra prendre une décision. C'est politique, mais dans le choix des noms, le commissaire doit être très prudent et doit choisir des noms historiques qui correspondent à la réalité. Il doit aussi permettre aux députés qui ont des représentations à faire de se présenter aux commissions.

J'ai toujours été aux commissions et j'ai toujours gagné. Est-ce que vous pourriez donner des lignes directrices qui seraient inscrites pour les changements de noms? Ce serait alors le travail des législateurs de dire, une fois cette permission accordée, que ce sera une décision finale jusqu'au prochain recensement qui apportera une nouvelle carte électorale. Cela nous éviterait de

friends, who often have good reasons to want to change names. Mr. Laliberté from Saskatchewan told me why he wanted a new name, and it's true there is currently some confusion.

[English]

For instance, there is confusion between Churchill, Manitoba and Churchill, Ontario.

[Translation]

Is it possible to have guidelines? Would an act be necessary to clearly establish that there will be no further changes once the guidelines have been followed?

Mr. Kingsley: The suggestion you make is easy to carry out. I will be pleased to transmit your comments and concerns to the commission member, as well as those of any other senator who would like to make any today. I will include the points you have raised in my transmittal letter.

I can not issue instructions to the commission, or even guidelines. We know they are already aware of the factors of the Canadian Permanent Committee on Geographic Names.

Senator Beaudoin: I agree we should favour historical names. Between Mercier and La-Pointe-de-l'Île, Mercier is the name of a great premier in the history of Quebec. That is my opinion.

It is the confusion that shocks me. It seems to me that the golden rule should be to make every effort to avoid confusion among electors.

Is it a fundamental rule? It is in my mind, but I do not claim to have any expertise in this field. However, it seems to me that we must avoid confusion at all costs because it is the people who have democratic power, and the people must never be confused. Is it too much to ask that all possible confusion be eliminated in all cases?

Mr. Kingsley: It is an entirely noble objective that no measure should be taken that could confuse electors or cause confusion among electors. I am also aware that, when they make proposals, members must be motivated by a desire to inform rather than confuse electors, so that their action is perceived in a positive way. We rarely see the contrary. For problem cases, you should perhaps ask the members to come and explain their actions. I can't say that one name rather than another would cause confusion. That requires regional knowledge.

Senator Beaudoin: Can the commissions fight against confusion?

Mr. Kingsley: Yes, traditionally, by requesting the opinion of the Canadian Permanent Committee on Geographic Names concerning the names proposed. It is the objective of the present system to prevent this confusion. There must be a valid reason for giving an electoral district a name.

revenir ici et d'être torturés par nos amis qui ont souvent de bonnes raisons de vouloir changer de nom. M. Laliberté de la Saskatchewan m'a dit pourquoi il voulait un nouveau nom et c'est vrai qu'il y a confusion actuellement.

[Traduction]

Par exemple, il y a confusion entre Churchill, au Manitoba et Churchill, en Ontario.

[Français]

Est-ce possible d'avoir des lignes directrices? Est-ce qu'une loi serait nécessaire pour établir clairement qu'il n'y aura plus de changements une fois que les lignes directrices auront été suivies?

M. Kingsley: La suggestion que vous faites est facile à exécuter. Je vais me faire un plaisir de transmettre au commissaire vos observations et vos préoccupations, ainsi que celles de tout autre sénateur qui voudrait bien en faire aujourd'hui. J'inclurai, dans ma lettre de transmission, les points que vous avez soulevés.

Je ne peux pas émettre d'instructions aux commissions, même des lignes directrices. On sait qu'elles sont déjà sensibilisées aux facteurs de la Commission de toponymie du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord qu'on doit favoriser plutôt les noms historiques. Entre Mercier et La-Pointe-de-l'Île, Mercier est tout de même un grand premier ministre dans l'histoire du Québec. C'est mon opinion.

C'est la confusion qui me choque. Il me semble que cela devrait être la règle d'or de tout faire pour qu'il n'y ait pas de confusion de la part des électeurs.

Est-ce une règle fondamentale? Pour moi elle l'est, mais je ne prétends pas avoir une expertise en ce domaine. Il me semble, par contre, qu'il faille éviter la confusion à tout prix, parce que le pouvoir démocratique, c'est le peuple qui l'a, et il ne doit jamais être confus. Est-ce trop demander d'écarter dans tous les cas toute confusion possible?

M. Kingsley: L'objectif est tout à fait noble, qu'aucune mesure ne soit prise qui puisse confondre les électeurs ou semer la confusion chez les électeurs. Je suis aussi conscient du fait que les députés, lorsqu'ils font des propositions, doivent être motivés par le désir d'éclaircir plutôt que de confondre l'électeur, de sorte que leur geste est perçu de façon positive. C'est rare qu'on voie le contraire. Pour les cas problématiques, vous devriez peut-être demander aux députés de venir expliquer leur geste. Je ne suis pas en mesure de dire qu'un nom plutôt qu'un autre créerait de la confusion. Cela exige une connaissance régionale.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que les commissions peuvent lutter contre la confusion?

M. Kingsley: Oui, traditionnellement, en demandant l'avis à la Commission de toponymie du Canada quant aux noms proposés. C'est l'objectif du système actuel de prévenir cette confusion. Il faut une raison valable pour donner un nom à une circonscription.

Senator Beaudoin: I have one final point. The name of the district of Rimouski-Neigette-et-la-Mitis constantly comes up. I have always found that quite curious. Is anything being changed this time?

Mr. Kingsley: A lower case letter is being replaced by a capital.

Senator Beaudoin: That is all!

Senator Prud'homme: It is still going to cost a few thousand dollars.

Mr. Kingsley: The last time we changed the entry, a spelling mistake was made in one of the names. We're keeping the same name, but correcting that error.

[English]

Senator Joyal: I have some problems with the process of this bill and a report that we did as a committee, and that you did on behalf of the committee, two years ago, June 22, 2000. In that report, we made nine observations to the Senate. Among the observations, paragraphs eight and nine seem to be very clear. I would like, with your indulgence, to read them for the record.

The Chairman: Please do.

Senator Joyal: Paragraph 8 states:

While there are many valid reasons for wanting to change constituency names, your Committee believes that the *ad hoc* and frequent nature of such changes must be discouraged. It is confusing and there are costs associated with it. There needs to be a degree of permanency to the names of constituencies: they should not be changed whenever there is a newly elected Member or representation from part of a constituency. A clearly established procedure exists under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which should be followed. This also has the advantage that the decision rests with the neutral three-person commission, and there is opportunity for public notice and input. Since redistribution occurs every 10 years, it would not be inappropriate or inconvenient that name changes only be made in this context.

Paragraph 9 reads:

Your Committee understands that extraordinary situations can arise at other times that may require constituency name changes. Your Committee also believes that the process in such cases must be much clearer and more transparent. Your Committee received submissions that reinforced the need for public consultation and input to respect the fact that residents of a constituency strongly identify with its name. There should be a requirement for some form of public notice in the constituency, and provision for public comments. Guidelines to this effect could be adapted from the procedures set out under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*.

Le sénateur Beaudoin: J'ai un dernier point. Le nom de la circonscription Rimouski-Neigette-et-la-Mitis revient constamment. J'ai toujours trouvé cela assez curieux. Change-t-on quelque chose cette fois-ci?

M. Kingsley: On change une minuscule pour une majuscule.

Le sénateur Beaudoin: C'est tout!

Le sénateur Prud'homme: Cela va coûter quelques milliers de dollars quand même.

M. Kingsley: La dernière fois qu'on a changé l'inscription, il y a eu une erreur dans l'épellation d'un des noms. On reprend le même nom, mais on corrige cette erreur.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Le processus que propose le projet de loi me pose des problèmes, et aussi un rapport que nous avons rédigé en tant que comité, et que vous avez remis au nom du comité, il y a deux ans, le 22 juin 2000. Dans ce rapport, nous faisons neuf observations au Sénat. Au nombre de ces observations, les paragraphes huit et neuf me semblent très clairs. J'aimerais, avec votre indulgence, les lire aux fins du compte rendu.

La présidente: Je vous en prie.

Le sénateur Joyal: Le paragraphe 8 dit ce qui suit:

De nombreuses raisons valables peuvent être avancées pour demander de modifier les noms des circonscriptions, mais votre Comité estime qu'il faut décourager les gens d'avoir recours fréquemment à de tels changements ponctuels. Une telle démarche entraîne de la confusion et des coûts. Il faut assurer une certaine permanence aux noms des circonscriptions: ils ne devraient pas être changés chaque fois qu'un nouveau député est élu ou qu'une nouvelle partie est ajoutée à une circonscription. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* établit une procédure claire à ce sujet, et elle devrait être suivie. Elle présente l'avantage que la décision est prise par une commission neutre formée de trois personnes qui est chargée d'informer le public des projets et de le consulter. Comme ce redécoupage est effectué à tous les 10 ans, il conviendrait tout à fait que les changements de nom ne soient apportés qu'à cette occasion.

Au paragraphe 9, on lit:

Votre Comité est conscient que des situations extraordinaires peuvent parfois se présenter et exiger des changements dans les noms des circonscriptions. Votre Comité croit également que le processus suivi dans ces cas doit être plus clair et plus transparent. Votre Comité a reçu des interventions qui confirment la nécessité d'une consultation du public, et de sa participation, compte tenu du fait que les citoyens s'identifient fortement au nom de leur circonscription. Il faudrait exiger que des avis publics soient diffusés dans la circonscription et que la population soit consultée. Des lignes directrices dans ce sens pourraient être établies à partir de la procédure prévue dans la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

That cannot be clearer.

[Translation]

Two years ago, nearly to the day, we were engaged in exactly the same debate as the one we are conducting today.

[English]

The Senate is supposed to be an institution with an institutional memory. I think this is our institutional memory, Madam Chair. We could, in fact, re-enact exactly same report today word-for-word.

To the question raised by our colleagues Senator Fraser and Senator Beaudoin, it is quite clear that you have not even been involved in the evaluation of those names. Paragraph 6 of our report says,

The commissions are required to take into account the criteria established by the Canadian Permanent Committee on Geographical Names, and the Office of the Chief Electoral Officer also reviews the proposed names.

In other words, there is one procedure that is very clear. Then there is the side-step procedure, which really sets aside all the elements to come to a rational decision, namely, the procedure followed by the Canadian Permanent Committee on Geographical Names, your office, public input and so on. There are two ways to change names. This morning I see 71 names in less than a couple of years. I think this is an abuse.

I am not opposed to changing the name of a riding. I changed the name of a riding when I was a Member of Parliament myself from Maisonneuve to Hochelaga—Maisonnette. Senator Prud'homme remembers that. However, there is a procedure, and we should follow that procedure, especially when our committee two years ago made exactly the same representations that we are hearing here this morning.

I feel we should decide, at some point in time, whether, when we speak, we are blowing hot air, which eventually falls down, and we will see you in two years time.

I strongly support the report we made two years ago. I would like to have some input from you on how to strengthen the procedure. We recognize that there might be a need to change a name, and paragraph 8 of our report mentions that. However, there should be a much stricter procedure than the one we have now to prevent both the waste of money and, of course, the administrative implications.

[Translation]

There is also the public's need to be involved in the electoral district, while maintaining a certain coherence in all this. Otherwise there would be a mixture of names that have no historical dimension. It becomes demagoguery. An attempt is made to enter all the names of all the little spots in the riding to

Ce ne pourrait être plus clair.

[Français]

Il y a deux ans, presque jour pour jour, on faisait exactement le même débat que celui qu'on fait aujourd'hui.

[Traduction]

Le Sénat est censé être une institution qui a une mémoire institutionnelle. Je pense, madame la présidente, que ceci est notre mémoire institutionnelle. Nous pourrions, de fait, évoquer exactement le même rapport aujourd'hui, mot pour mot.

Au sujet de la question de nos collègues, les sénateurs Fraser et Beaudoin, il est très clair que vous n'avez pas participé à l'évaluation de ces noms. Au paragraphe 6 de notre rapport, nous lisons:

Ces commissions doivent tenir compte des critères établis par le Comité permanent canadien des noms géographiques, et le bureau du directeur général des élections passe également en revue les noms proposés.

Autrement dit, il y a une procédure qui est très claire. Et puis il y a la procédure latérale qui, en fait, met de côté tous les éléments qui permettent de parvenir à une décision rationnelle, soit la procédure suivie par le Comité permanent canadien des noms géographiques, votre office, la participation du public, et cetera. Il y a deux façons de modifier les noms. Ce matin, je vois que 71 noms seront changés dans moins de deux ans. À mon avis, c'est de l'abus.

Je ne m'oppose pas au changement du nom d'une circonscription. Je l'ai fait lorsque j'étais député, moi-même, de Maisonneuve à Hochelaga—Maisonnette. Le sénateur Prud'homme s'en rappelle. Cependant, il y a une procédure à suivre, et nous devrions l'observer; particulièrement lorsque notre comité, il y a deux ans, a entendu exactement les mêmes arguments que nous entendons ce matin.

Je suis d'avis que nous devrions décider, à un moment donné, si, lorsque nous parlons, ce ne sont que des discussions en l'air, qui finissent par retomber à terre, et alors nous vous reverrons dans deux ans.

J'appuie fermement le rapport que nous avons présenté il y a deux ans. J'aimerais connaître votre avis sur la façon dont nous pourrions renforcer la procédure. Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir besoin de changer un nom, et c'est ce que nous disons au paragraphe 8. Cependant, il devrait y avoir une procédure beaucoup plus stricte que celle que nous avons maintenant pour prévenir à la fois le gaspillage d'argent et, bien entendu, les répercussions administratives.

[Français]

Il y a également le besoin du public d'être impliqué dans la circonscription tout en gardant une certaine cohérence à tout cela. Autrement, on obtient un méli-mélo de noms qui n'ont aucune dimension historique. Cela devient de la démagogie. On essaie d'inscrire tous les noms de tous les petits coins du comté pour

ensure all parochial sensibilities are reflected in them. From the moment you adopt that approach, you include a lot of stakeholders. There must be criteria.

[English]

I think it is important that there is a system, and you, being the foremost office responsible for that, should have the last input in that procedure.

Mr. Kingsley: Madam Chairman, I would be pleased to play the role in accordance with the resolution of the Senate committee in terms of the extent that we can play our role and look at the names and provide you and the House of Commons committee with advice, if it wishes to obtain it. It depends where you want it to occur. It is not a role I would shun. I do not think we are the capital players in this issue.

[Translation]

Senator Joyal: Shouldn't there be amendments to the act to provide a structure for the procedure that should be followed when the name of an electoral district should be changed? We are making the exception the general rule. Our system must follow a certain logic.

Mr. Kingsley: I believe it would be preferable for the names to be decided by the boundaries commissions, based on concerns expressed, and that they come to a final decision. This would avoid having to change the names of the electoral districts. Why amend an act to create a procedure which would exist only for very rare exceptions, if any? Those exceptions can be resolved by following the rules from the start with regard to the manner in which the electoral districts must be named.

Senator Gauthier: I will continue on the same line of questioning. As they say in English, "Been there, done that." I changed the name of my riding. The electoral boundaries commission has been appointed after each census. The 2001 commission has been appointed and is currently in operation. What is its report date?

Mr. Kingsley: Its report date has not yet been decided. We are currently consulting with the commissions to determine their final schedule, now that all the instruments appointing them exist. There may be some leeway. We expect the Ontario Electoral Boundaries Commission to report in mid-August. That report will undergo popular consultations before the end of October. That is what is unofficially planned, without the commission having made a final statement on the matter.

Senator Gauthier: Public discussions on the report will last approximately six months?

Mr. Carol Lesage, Director of Parliamentary Representation, Elections Canada: The last time, for the Ontario commission, they lasted two months. It varies depending on the scope and number of electoral districts from one province to another. One commission is established for each province.

s'assurer que toutes les susceptibilités paroissiales s'y reflètent. À partir du moment où vous adoptez cette approche, vous incluez beaucoup d'intervenants. Il doit y avoir des critères.

[Traduction]

Je crois qu'il est important qu'il existe un système et que, en tant que principal bureau responsable, vous ayez le dernier mot à dire dans la procédure.

M. Kingsley: Madame la présidente, je serais heureux de jouer le rôle que décidera le Comité sénatorial dans sa résolution, en ce qui concerne la mesure dans laquelle nous pouvons intervenir et examiner les noms, et de vous fournir des conseils, ainsi qu'au comité de la Chambre des communes, si vous le souhaitez. Tout dépend de ce que vous voulez. Ce n'est pas un rôle que je fuirais. Je ne crois pas que nous soyons les principaux intéressés dans ce débat.

[Français]

Le sénateur Joyal: Ne devrait-il pas y avoir des amendements à la loi pour encadrer la procédure à suivre lorsqu'il y a lieu de changer le nom d'une circonscription? On est en train de faire de l'exception la règle générale. Notre système doit suivre une logique.

M. Kingsley: Je crois qu'il serait préférable que les noms soient arrêtés par les commissions de délimitation, selon les préoccupations exprimées, et qu'elles en arrivent à une décision finale. Ceci éviterait de devoir changer le nom des circonscriptions. Pourquoi amender une loi dans le but de créer une procédure qui n'existerait que pour un cas d'exception très rare, s'il en est un? Ces exceptions peuvent être réglées en suivant les règles dès le début en ce qui a trait à la façon que doit se faire la nomination des circonscriptions.

Le sénateur Gauthier: Je poursuivrai mes questions dans la même ligne. Comme on dit en anglais, «I've been there and I've done that». J'ai changé le nom de mon comté. La commission des délimitations territoriales des comtés a été nommée après chaque recensement. Celle de 2001 a été nommée et est actuellement en fonction. Quelle est la date de son rapport?

M. Kingsley: La date de son rapport n'a pas encore été arrêtée. Nous consultons présentement les commissions afin de déterminer leur calendrier final, maintenant que tous les instruments les nommant existent. Il peut y avoir une légère marge de manœuvre. On s'attend à ce que la Commission des délimitations des circonscriptions de l'Ontario fasse son rapport vers la mi-août. Ce rapport fera l'objet de consultations populaires avant la fin d'octobre. C'est ce qui est prévu officieusement, sans que la commission se soit prononcée en définitive.

Le sénateur Gauthier: Les discussions publiques sur ce rapport dureront environ six mois?

M. Carol Lesage, directeur de la représentation parlementaire, Elections Canada: La dernière fois, pour la commission de l'Ontario, cela avait duré deux mois. Cela varie selon l'ampleur et le nombre de circonscriptions d'une province à l'autre. Une commission est établie pour chaque province.

Mr. Kingsley: We expect it will take more time in Ontario in this case because there is no bill before the House to suspend the work of the commissions, which was the case the last time. This had an effect on participation by the public and by members and senators.

Senator Gauthier: They may make changes as they wish to redefine the ridings with a certain geographical redistribution.

Bill C-441 was introduced by the government whip, Ms Catterall, on behalf of 14 members. It is not a private member's bill; it is an omnibus bill. I doubt it's legal for a person to introduce a change to 14 riding names. The commission's right to reestablish the boundaries of ridings stems from section 51 of the Constitution. I would like to know your opinion as to whether this bill is legally acceptable.

Mr. Kingsley: I do not have the answer to that question. I will have to consult with Ms Davidson, the Senior Legal Counsel at Elections Canada, and will get back to you as soon as possible. The question is relevant and could have an impact depending on the answer.

Senator Poulin: Senator Gauthier raised a good question. Why did the government whip introduce this legislation as a private member? She said the whips from all the parties met and agreed that Ms Catterall, as an individual member, represented the intentions of all parties.

[English]

Senator Gauthier: As I have said, I have been there and I have done that. It is very difficult, under the old system, to change the name of your riding. You could sit before that commission for hours on end to try to convince them that what they were doing was wrong and they would never even listen to you.

In my case, they called my riding Ottawa East. I only had part of Ottawa East. They would never give me Rockcliffe because the chair of that commission lived in Rockcliffe. He would say to me, "I am not going to associate myself with Vanier, you have to be kidding. I do not want to be part of your constituency." That would upset me. His name was Castonguay. I fought with him for years. Finally, we changed the name by a private member's bill. That is not easy. It is a long process.

They are now trying to short-circuit the whole thing by bringing in an omnibus bill and saying, "Here, pass this. We have agreed to this." How do I know that Ms Catterall speaks for Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière? I do not know that I would give my whip the authority to change the name of my riding.

That is my question: Is that legal?

M. Kingsley: On prévoit que cela va prendre plus de temps en Ontario dans ce cas-ci car il n'y a pas de projet de loi devant la Chambre pour suspendre les travaux des commissions — ce qui était le cas la dernière fois. Ceci avait eu un impact sur la participation du public — ainsi que des députés et sénateurs.

Le sénateur Gauthier: Ils peuvent à leur guise apporter des changements pour redéfinir les comtés avec une certaine redistribution géographique.

Le projet de loi C-441 a été soumis par le whip du gouvernement, Mme Catterall, au nom de 14 députés. Ce n'est pas un projet de loi privé, c'est un projet de loi global. Je doute qu'il soit légal pour une personne de présenter un changement de 14 noms de comtés. Ce droit qu'a la commission de redistribuer les comtés découle de l'article 51 de la Constitution. J'aimerais connaître votre opinion à savoir si ce projet de loi est légalement acceptable.

M. Kingsley: Je n'ai pas la réponse à cette question. Je devrai consulter Mme Davidson, conseillère juridique principale à Elections Canada, et nous vous reviendrons dans les plus brefs délais. La question est pertinente et pourrait être percutante dépendant de la réponse.

Le sénateur Poulin: Le sénateur Gauthier soulève une bonne question. Pourquoi le whip du gouvernement a-t-elle présenté cette législation en tant que membre privé? À ses dires, les whips de tous les partis se seraient rencontrés et il y aurait eu entente à l'effet que Mme Catterall représente, en tant que membre individuel, les intentions de tous les partis.

[Traduction]

Le sénateur Gauthier: Comme on dit, j'ai déjà été là, j'ai déjà fait ça. C'est très difficile, avec l'ancien système, de modifier le nom d'une circonscription. Vous pourriez parler devant la commission pendant des heures pour essayer de la convaincre que ce qu'elle fait est une erreur, sans qu'elle vous écoute.

Dans mon cas, ils ont appelé notre circonscription Ottawa-est. Je n'avais seulement qu'une partie d'Ottawa-est. On ne m'aurait jamais laissé Rockcliffe, parce que le président de cette commission vivait à Rockcliffe. Il me disait: «Je ne vais certainement pas m'associer à Vanier, vous plaisantez. Je ne veux pas faire partie de votre circonscription.» J'étais vexé. Il s'appelait Castonguay. Je me suis battu avec lui pendant des années. Finalement, nous avons changé le nom au moyen d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Ce n'est pas facile. C'est un processus fastidieux.

Ils essaient maintenant de court-circuiter toute la procédure en présentant un projet de loi omnibus et en disant: «Voici, adoptez ceci. Nous en avons convenu.» Comment puis-je savoir que Mme Catterall est le porte-parole de Lévis-et-Chutes-de-la-Chaudière? Je ne sais pas si je donnerais à mon whip l'autorité de modifier le nom de ma circonscription.

C'est la question que j'ai à poser: Est-ce légal?

The Chairman: It is a very good question, Senator Gauthier. I am not sure we can answer that right here and now. I take your point clearly that it is difficult for a member of Parliament to be heard sometimes by the commission that is appearing in their own riding.

Senator Moore: My intervention follows on the comments of Senator Joyal.

The Guidelines for the Selection of Federal Electoral District Names as put out by the Secretariat of the Geographical Names Board of Canada, dated December 2001, describe the characteristics to avoid.

Their tenth item refers to contrived names and recommends that "federal electoral district names contrived from ... non-geographical sources should be avoided."

The eleventh item says that "imprecise geographical references are misleading."

Clause 6 of this bill changes the name of the riding from "Kelowna" to "Kelowna-Country."

The Chairman: We have a corrective amendment coming up on that clause.

Senator Moore: I will wait for that, then.

Clause 13 changes the name of that riding from "West Vancouver—Sunshine Coast," to "West Vancouver—Sea to Sky Country—Sunshine Coast." What does "Sea to Sky Country" mean?

If anything, certainly this is a prime example of a contrived or imprecise name. Do you have any comment on these riding name changes?

Mr. Kingsley: No, senator, thank you.

Senator Moore: You do not support those; is that correct?

Mr. Kingsley: What do I not support?

Senator Moore: These name changes, such as "Sea to Sky Country." What kind of a description is that for Joe Citizen out there? He belongs to a riding called "Sea to Sky Country." What is that? We have these guidelines. You heard what Senator Joyal has said. Is anyone listening? I am not voting for that.

Mr. Kingsley: My point is that it is not for me to comment on that. You are addressing these names at this time. I will not express a view on that item.

Senator Pearson: In those provinces where the ridings coincide with the federal ridings, what is the implication of the change of the name from one to the other?

Mr. Kingsley: If I understand the gist of the question, Ontario is the only province where the ridings are absolutely the same as the federal. Nowhere else in the country is there any symmetry between them. In Ontario, there are 103 ridings, which is approximately 35 per cent of the ridings.

La présidente: C'est une excellente question, sénateur Gauthier. Je ne suis pas sûre que nous puissions y répondre maintenant. Je relève clairement qu'à votre avis qu'il est difficile pour un député de se faire entendre, parfois, de la commission qui vient dans sa propre circonscription.

Le sénateur Moore: Mon intervention suit les commentaires du sénateur Joyal.

Les lignes directrices pour le choix de noms de circonscriptions électorales fédérales, publiées par le Secrétariat du Comité permanent canadien des noms géographiques et datées de décembre 2001, décrivent ce qu'il faut éviter.

Le dixième article parle des noms modifiés et recommande d'éviter les noms de circonscriptions électorales dérivés de... sources non-géographiques.

Le onzième article dit bien que les références géographiques imprécises sont trompeuses.

L'article 6 du projet de loi modifie le nom de «Kelowna» pour «Kelowna-Country».

La présidente: Une modification est proposée au sujet de cet article, que nous verrons plus loin.

Le sénateur Moore: Alors j'attendrai qu'on en discute.

L'article 13 modifie le nom de cette circonscription de «West Vancouver—Sunshine Coast» pour «West Vancouver—Sea to Sky Country—Sunshine Coast». Qu'est-ce que cela veut dire, «Sea to Sky Country»?

Voilà, en fait, un exemple flagrant d'un nom dérivé ou imprécis. Est-ce que vous avez des commentaires à faire sur ces changements de noms de circonscriptions?

M. Kingsley: Non, monsieur le sénateur. Je vous remercie.

Le sénateur Moore: Vous n'appuyez pas ces changements, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Qu'est-ce que je n'appuie pas?

Le sénateur Moore: Ces changements de nom, comme «Sea to Sky Country». Qu'est-ce que cela peut vouloir dire pour le citoyen moyen? Il appartient à une circonscription qui s'appelle «Sea to Sky Country». Qu'est-ce que c'est? Nous avons ces lignes directrices. Vous avez entendu ce qu'a dit le sénateur Joyal. Est-ce quelqu'un écoute? Je ne vote pas en faveur de ceci.

M. Kingsley: À mon avis, il ne m'appartient pas de commenter ces choses-là. Vous traitez de ces noms pour l'instant. Je n'exprimerai pas d'avis à leur sujet.

Le sénateur Pearson: Dans ces provinces où les noms des circonscriptions coïncident avec ceux des circonscriptions fédérales, quelles conséquences peut avoir un changement de nom?

M. Kingsley: Si je comprends le fond de votre question, l'Ontario est la seule province dont les circonscriptions ont exactement le même nom que les circonscriptions fédérales. Nulle part ailleurs au pays il n'y a de symétrie entre les noms des circonscriptions. En Ontario, il y a 103 circonscriptions, ce qui fait environ 35 p. 100 de l'ensemble des circonscriptions du pays.

At one stage I heard that the MPPs from some of those ridings in Ontario were somewhat reeling under that, because they were not aware that the change was coming. It is important to remember that the Ontario legislature tied itself to the federal process in terms of the limitations and the names. However, that does not mean that there is no cooperation.

I will use this opportunity to apprise you of the cooperation. The Chief Electoral Officer of Ontario and I are in constant communication about the work of the commission of Ontario. I ensure that all three members of the commission met with the Chief Electoral Officer of Ontario when I was there several weeks ago. I hosted a lunch for them so that they could establish a rapport. We sensitized the commission to the fact that they may wish to hear MPPs as well as senators. They are well aware of the fact they are dealing with something different than the other commissions.

Senator Pearson: I recall that people did protest the name changes in Ontario the last time. Would you know to what degree the MPs had consulted with their provincial counterparts?

Mr. Kingsley: No, I do not know. I did hear the rumblings. It was reported that it was from several quarters.

The Chairman: Let me see how many of these ridings are from Ontario. There are several.

Senators, perhaps in partial answer to Senator Gauthier's previous question, I should read to you from the comments in the other place before this Bill C-441 came to the Senate. This is not dated. It was about April 19, 2002.

In the other place, the Speaker said: "Does the hon. Chief Government Whip have the unanimous consent of the House to propose the motion?" It was agreed from some honourable members. The Chief Government Whip did have the unanimous consent of the House to propose this motion on behalf of all members.

[Translation]

Senator Nolin: If the situation is as Senator Gauthier described it to us earlier, that validates the members' second speech when the reports arrive in the House of Commons. That's when a member can attempt once again to convince his colleagues, if he has been unable to make his comments before the commission or the commission has not seen fit to adopt his proposal.

When we drafted our report the last time, we believed in it and we still believe in it. I would like to have your opinion on the following scenario. You have the example of a riding name with which, unless someone seriously convinces me of the contrary, I clearly cannot agree. If the Senate were informed that the committee approved the bill, if we allowed the commissions to do their work, ensuring that, through your good offices, they

À un moment donné, j'ai entendu que les députés de certaines de ces circonscriptions de l'Ontario chancelaient quelque peu sous cela parce qu'ils n'étaient pas conscients de l'éventualité du changement. Il est important de se rappeler que l'Assemblée législative de l'Ontario s'est liée au processus fédéral en ce qui concerne les limites et les noms. Cependant, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de coopération.

Je vais en profiter pour vous parler de cette coopération. Le directeur des élections de l'Ontario et moi-même sommes constamment en rapport au sujet du travail de la commission en Ontario. Je me suis assuré que les trois membres de la commission rencontrent le directeur des élections de l'Ontario lorsque j'étais là-bas, il y a quelques semaines. Je les ai invités à un dîner pour qu'ils puissent établir des rapports entre eux. Nous avons sensibilisé la commission au fait qu'ils voudraient peut-être entendre les députés et aussi les sénateurs. Ils étaient tout à fait conscients du fait qu'ils ont affaire à quelque chose de différent des autres commissions.

Le sénateur Pearson: Je me souviens que la dernière fois, des gens ont protesté contre les changements de noms en Ontario. Savez-vous dans quelle mesure les députés avaient consulté leurs homologues provinciaux?

M. Kingsley: Non, je ne le sais pas. J'ai entendu les protestations. On a dit qu'elles venaient d'un peu partout.

La présidente: Voyons combien de ces circonscriptions sont en Ontario. Il y en a plusieurs.

Mesdames et messieurs, pour répondre partiellement à la question posée précédemment par le sénateur Gauthier, permettez-moi de lire certains commentaires formulés par l'autre endroit avant que le projet de loi C-441 n'aboutisse au Sénat. Ils ne sont pas datés, mais tournent autour du 19 avril 2002.

À l'autre endroit, le Président a dit: «Le whip en chef du gouvernement a-t-il le consentement unanime de la Chambre pour déposer la motion?» Certains députés ont exprimé leur accord. Le whip en chef du gouvernement avait effectivement le consentement unanime de la Chambre pour déposer cette motion au nom de tous les députés.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si la situation est telle que nous l'a décrite le sénateur Gauthier plus tôt, cela vient valider la deuxième intervention des députés lorsque les rapports arrivent à la Chambre des communes. C'est alors qu'un député peut de nouveau tenter de convaincre ses collègues, s'il n'a pas été capable d'offrir ses commentaires devant la commission ou si la commission n'a pas jugé opportun de retenir sa proposition.

Lorsqu'on a rédigé notre rapport la dernière fois, on y croyait et on y croit encore. J'aimerais avoir votre avis sur le scénario que je vous propose ci-après. Vous avez l'exemple d'un nom de comté pour lequel, de toute évidence, à moins qu'on ne me convainque sérieusement du contraire, je ne peux pas être d'accord. Si on avisait le Sénat que le comité retenait le projet de loi, qu'on laisse faire les commissions, s'assurant que via vos bons services elles

received both our comments and those of the House of Commons made during the debate on the bill and they included that in the reports they have to produce and that will have to be studied by the House of Commons and the Senate, but in a legal process recognized by Parliament, could all that be done in a sufficiently acceptable manner to satisfy both your concerns — which I share when I read between the lines — and the electoral needs of the members of the House of Commons?

Mr. Kingsley: A large part of the answer to that question will be determined based on the date of the next general election.

Senator Nolin: Let us assume the next general election is held in 2004.

Mr. Kingsley: After July 2004, the new names will prevail; before that, the existing names will prevail. The satisfaction rate will vary in the 14 electoral districts based on that.

Senator Nolin: If the committee came to that conclusion, they could always say that it was the Senate and not them that prevented the name change. They could use us as a scapegoat.

Senator Prud'homme: As usual.

Senator Nolin: That is feasible. If the election was held after July 2004, the entire boundary review process, including the review of names, if the commission and Parliament deemed it appropriate, everything could be done at the same time rather than in a piecemeal way, as it is being proposed it be done at this time.

Mr. Kingsley: The public sessions will begin this year. People could start making their representations to the commission if the process selected is deemed viable while you keep that suspended.

Senator Nolin: When you inform the commissions, I assume you will tell them that Bill C-441 is suspended and that it is up to them to decide whether they want to propose to change the name West Vancouver Sunshine Coast to West Vancouver Sea to Sky Country—Sunshine Coast.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Nolin: The population concerned will then be informed that a proposal has been made to that effect and that, if they wish to comment on it, they may do so at the commissions' public hearings.

Mr. Kingsley: The proposals should be published on the Web site so that people can give their opinions before they are presented. I reiterate that the commissions' proposals are also published on the Web site. Canadians will be able to see everything that is going on in four different stages: the present maps, the proposed maps, the amended maps and the final maps, as well as the names.

reçoivent à la fois nos commentaires et ceux de la Chambre des communes à l'occasion du débat sur le projet de loi et qu'ils intègrent cela dans les rapports qu'ils devront produire et qui devront être étudiés par la Chambre des communes et le Sénat, mais dans un processus légal et reconnu par le Parlement. Tout cela pourrait-il se faire de façon suffisamment acceptable pour satisfaire à la fois vos préoccupations — lesquelles je partage quand je lis entre les lignes — et les besoins électoraux des députés de la Chambre des communes?

M. Kingsley: Une grande partie de la réponse à la question sera déterminée en fonction de la date de la prochaine élection générale.

Le sénateur Nolin: Présumons que la prochaine élection se tient en 2004.

M. Kingsley: Après juillet 2004, les nouveaux noms prévaudront; avant, ce sont les noms existants qui prévaudront. Le taux de satisfaction variera chez les 14 en fonction de cela.

Le sénateur Nolin: Si le comité en arrivait à cette conclusion, ils pourraient toujours dire que c'est le Sénat et non eux qui a empêché le changement de nom. Ils pourraient se servir de nous comme bouc émissaire.

Le sénateur Prud'homme: Comme d'habitude.

Le sénateur Nolin: C'est faisable. Si l'élection a lieu après juillet 2004, tout le processus de révision des limites, incluant la révision des noms si la commission et le Parlement le jugent à propos, le tout pourrait se faire en même temps plutôt que d'y aller à la pièce comme on nous propose de le faire en ce moment.

M. Kingsley: Les sessions publiques débiteront cette année. Les gens pourraient commencer à faire leurs représentations auprès de la commission si le processus choisi est jugé viable pendant que vous gardez cela en suspens.

Le sénateur Nolin: Lorsque vous aviserez les commissions, je présume que vous leur direz que le projet de loi C-441 est en suspens et qu'il leur revient de décider si elles veulent proposer de changer le nom West Vancouver Sunshine Coast par West Vancouver Sea to Sky Country—Sunshine Coast.

M. Kingsley: Oui

Le sénateur Nolin: La population concernée sera alors avisée qu'il y a une proposition à cet effet et que si elle veut la commenter, elle peut le faire à l'occasion des audiences publiques des commissions.

M. Kingsley: Les propositions devraient être publiées sur le site Web afin que les gens puissent donner leur avis avant qu'elles ne soient présentées. Je réitère que les propositions des commissions sont publiées également sur le site Web. Les Canadiens pourront voir tout ce qui se passe en quatre étapes différentes: les cartes actuelles, les cartes proposées, les cartes amendées et les cartes finales ainsi que les noms.

[English]

The Chairman: If I may interject here, and Senator Fitzpatrick can perhaps correct me, "Sea to Sky" is the name of the major highway in that riding.

Senator Fraser: Cornwall 401!

Senator Fitzpatrick: If I could just explain, Sea to Sky Highway is the highway from Vancouver to Whistler. It is a well-known name in British Columbia. Lately, of course, it has been associated with British Columbia's bid for the Olympics 2010. Perhaps that significance is what was behind the view of the Member of Parliament that proposed the name change.

That highway name is very well recognized. It covers one end of the riding to the other.

Senator Gauthier: Yes. I wanted to follow your statement that the House of Commons by unanimous consent adopted this bill. They can do anything by unanimous consent. They can declare tomorrow to be Christmas if, they like. That will not make it Christmas.

My question really is a constitutional interpretation in a sense. This whole process is based on section 51 of our Constitution. I do not care how unanimous they are in the House of Commons, they will not change the Constitution. They need some consent there.

The Chief Electoral Officer said that he wished the commission would maintain its position, and that they would be respected. Did you not, Mr. Kingsley?

Mr. Kingsley: My wish is that the commissions make the final determination for the 10-year duration.

Senator Gauthier: That is the same thing. The commission's recommendations should stick.

Is this process of presenting 14 riding changes legal? Does that meet with the constitutional authority under which this commission operates? Can the House of Commons do this?

The Chairman: I would assume that the House of Commons can do it because they have, and they have done so in the past. However, your question may be valid. I do not believe it is a constitutional question.

Senator Gustafson: First, I would like to relate an experience of change in the Assiniboine riding, which is a well-known riding in Canada.

I had a good experience there with the commission. When the boundaries were changed, the name was changed from Assiniboine to Souris-Moose Mountain — the Souris River running through the constituency and the Moose Mountains being there. There were some suggestions for "Estevan-Weyburn." We felt that would leave out other towns and not be as fair. It was well-received.

Rural populations are going down, down, down. Urban centres can have a lot of control. You can elect someone by changing the boundaries. It becomes a political issue. We in the

[Traduction]

La présidente: Si je puis me permettre de faire une remarque, et le sénateur Fitzpatrick me corrigera peut-être, «Sea to Sky» est le nom de la plus grande autoroute qui traverse cette circonscription.

Le sénateur Fraser: Cornwall 401!

Le sénateur Fitzpatrick: Sea to Sky Highway est l'autoroute qui relie Vancouver à Whistler. C'est un nom bien connu en Colombie-Britannique. Dernièrement, bien sûr, ce nom a été associé à la candidature de la province aux Jeux Olympiques de 2010. Peut-être est-ce le sens que cachait le point de vue du député qui a proposé ce changement de nom.

Cette autoroute est très bien connue et traverse la circonscription de part en part.

Le sénateur Gauthier: Oui. Je voulais poursuivre dans le sens de votre déclaration selon laquelle la Chambre des communes avait adopté ce projet de loi par consentement unanime. Elle peut tout faire par consentement unanime. Elle peut décider que demain c'est Noël, si ça lui chante, mais ce ne sera pas Noël pour autant.

Ma question, dans un sens, est une question d'interprétation constitutionnelle. Tout ce processus se fonde sur l'article 51 de la Constitution. Peu m'importe qu'ils soient tous unanimes à la Chambre des communes, ils ne changeront pas la Constitution. Il leur faut notre consentement.

Le directeur général des élections a dit qu'il souhaitait que la commission maintienne sa position et qu'elle soit respectée. N'est-ce pas, monsieur Kingsley?

M. Kingsley: Je souhaite que la commission prenne la décision finale en ce qui concerne la période de 10 ans.

Le sénateur Gauthier: C'est la même chose. Les recommandations de la commission devraient tenir.

Ce processus, qui consiste à présenter 14 changements de circonscriptions est-il légal? Est-ce conforme au pouvoir constitutionnel en vertu duquel fonctionne cette commission? La Chambre des communes est-elle autorisée à faire cela?

La présidente: J'imagine que la Chambre des communes peut le faire puisqu'elle l'a déjà fait par le passé. Toutefois, votre question demeure intéressante, mais je ne crois pas qu'il s'agisse d'une question constitutionnelle.

Le sénateur Gustafson: Tout d'abord, j'aimerais vous raconter ce qui s'est passé lors du changement du nom de la circonscription d'Assiniboine, une circonscription bien connue au Canada.

Je jouissais d'une grande expérience auprès de la commission, là-bas. Lorsque les limites ont été modifiées, on a abandonné le nom d'Assiniboine et adopté celui de Souris-Moose Mountain — parce que la Souris River traverse la circonscription et aussi en raison des Moose Mountains. Quelqu'un avait proposé le nom de «Estevan-Weyburn». Nous avons pensé que cela exclurait d'autres villes et que ce n'était pas juste. Ce fut bien reçu.

La population rurale ne cesse de diminuer. Les centres urbains peuvent contrôler beaucoup de choses. Vous pouvez faire élire quelqu'un en modifiant les limites. Cela devient une affaire

Senate are above politics, but I do think that there should be some guideline or approach that would give some safeguard to the rural areas.

Does the jurisdiction of the commission have anything to do with the provincial boundaries? Is there an interchange there? How does this work?

Mr. Kingsley: For all intents and purposes, there is no interchange there.

The Chairman: Except in Ontario.

Mr. Kingsley: Which is what I described earlier. Other than that, the federal commissions look at the provincial boundaries. They look at them to see what impact it would have, but it is not an exchange between two bodies. They are looking at them just as they look at where the rivers are, where the highways are and where the lakes are. They look at all these things and they look at administrative boundaries we establish to better run ourselves.

Senator Gustafson: In Saskatchewan, if boundary changes were made to two ridings that included the City of Regina or the City of Saskatoon, it would change the electoral outcome of the province. There is no question about it.

This is becoming a greater problem as rural areas have fewer people. Of course, that puts the problem on the commission: some of the ridings have 100,000 people, where a rural riding might have 40,000 voters.

The Chairman: Senator Gustafson, I may interject here, perhaps for Mr. Kingsley. As long as the democratic system in Canada relies on representation by population, which it should do and always I hope will do, this will be a continuing problem for rural areas.

Senator Gustafson: It is not by population now. The chances are that Saskatchewan could end up with 13 MPs instead of 14 because of depleting numbers.

Senator Andreychuk: This has always been a factor. Whether it is right or wrong, there has been a debate driven by provincial boundaries — and now federally — regarding this practice of taking a city portion and tacking it on to a rural portion and justifying it. In a province where the vote seems to split between urban and rural, you can effectively utilize that technique of taking the city portion, which has large population and tacking on a rural portion. Doing this several times over would thereby effectively give the rural portion no say because the population density is in the city.

Traditionally we enlarged rural ridings, yet they remained substantially rural. Now you have a geographic rural but it is number driven. That has been a new form of gerrymandering much studied in Saskatchewan. Perhaps all parties do it. However, it is a new dynamic. It does not follow rivers or administrative units. It seems to be driven by sort of a geographic

politique. Ici, au Sénat, nous sommes au-dessus de ces considérations politiques, mais je pense qu'il faudrait établir certaines directives ou adopter une approche permettant de protéger les régions rurales.

Est-ce que la commission a quelque influence sur les limites provinciales? Y a-t-il un échange? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Kingsley: À toutes fins pratiques, je vous dirais qu'il n'y a pas d'échange.

La présidente: Sauf en Ontario.

M. Kingsley: C'est ce que j'ai indiqué auparavant. En outre, les commissions fédérales examinent les limites provinciales pour en connaître l'impact, mais il n'y a aucun échange entre les deux entités. Elles les examinent tout comme elles regarderaient où sont les rivières, les autoroutes et les lacs. Elles regardent toutes ces choses, ainsi que les limites que nous créons pour mieux nous administrer.

Le sénateur Gustafson: En Saskatchewan, si on modifiait les limites entre les deux circonscriptions incluant la ville de Regina ou celle de Saskatoon, cela changerait sans aucun doute la donne électorale de la province.

C'est un problème grandissant car les régions rurales se dépeuplent. Bien sûr, c'est un casse-tête pour la commission: dans certaines circonscriptions, on dénombre 100 000 habitants, alors qu'une circonscription rurale peut compter 40 000 électeurs.

La présidente: Sénateur Gustafson, j'aimerais faire une remarque, peut-être pour M. Kingsley. Tant que le système démocratique canadien reposera sur la représentation selon la population, et j'espère que cela ne changera jamais, il y aura toujours un problème dans les régions rurales.

Le sénateur Gustafson: Actuellement, ce n'est pas selon la population. Il y a des chances que la Saskatchewan se retrouve avec 13 députés au lieu de 14 à cause de la diminution des chiffres.

Le sénateur Andreychuk: Cela a toujours été un facteur. Que ce soit bon ou mauvais, les limites provinciales ont suscité un débat — maintenant au niveau fédéral —, particulièrement en ce qui concerne la pratique consistant à prendre une portion de ville pour la rattacher à une région rurale et le justifier. Dans une province où le vote semble être partagé entre les centres urbains et les zones rurales, on peut effectivement utiliser cette technique qui consiste à prendre une partie de ville très peuplée pour la rattacher à une zone rurale. Si l'on faisait cela plusieurs fois, la région rurale concernée n'aurait plus son mot à dire puisque la population est concentrée en ville.

Traditionnellement, nous avons agrandi les circonscriptions rurales, mais elles demeurent essentiellement rurales. Maintenant, il y a des zones rurales géographiques, mais tout est une question de chiffres. Cela a été une nouvelle forme de remaniement arbitraire des circonscriptions grandement étudié en Saskatchewan. Peut-être que tous les partis le font. Toutefois, il

kind of mix. I do not know if that is legitimate within the rules or not. That is the debate at the moment.

The Chairman: Mr. Kingsley, I do not believe that this requires an answer. However, I will add to your comments, Senator Andreychuk.

The same problem appears almost in reverse in areas of Ontario, where when they carve out the urban ridings there are always sort of unrelated chunks of rural areas in between that get stuck together in ridings that make no geographical sense in that there is no centre for that rural riding. As my husband represented one of those, I know very well what it is like.

Senator Fraser: I am trying to come back to the process here. This bill will change the names of at least two Ontario ridings before the Ontario commission has reported.

Are there any other provincial commissions that have not reported where we are jumping the gun with this bill?

Mr. Kingsley: All of them.

Senator Fraser: If this bill passes, can the commissions then undo the work of this bill?

Mr. Kingsley: They could undo the work of the bill. It would depend on how they cut the ridings and if the name still made any sense. With population shifts, it is possible that they would have carved out a major section from a riding that would wipe out the significance of the name.

It may be valid. It would not necessarily be based on the objection to the change of name. It could be because the riding has changed — we have lopped off a mountain here — and therefore the name must change.

The Chairman: On the other hand, if there is no change to a particular riding, then whatever we pass here, the now existing names will probably carry on.

Mr. Kingsley: Yes. Keeping in mind that only approximately 10 per cent of the ridings do not get changed when there is redistribution. A goodly number — I forget the percentage — have relatively minor change and the rest are major. The majority have major change.

When Bill C-69 died, the redistribution every five years died. A significant problem with redistribution exercise at this time is that the changes that result from it are massive. It is understandable why this would be a concern of a member of the House of Commons.

I will make a pitch again. If Bill C-69 had passed without the retroactive feature, which was the bone of contention, then the changes would have been a 40-60 type of thing; 40 per cent and

s'agit d'une nouvelle dynamique. Ce découpage ne se fait pas en fonction des cours d'eaux ou des divisions administratives. Il est dicté par une sorte d'équilibre géographique. Je ne sais pas si c'est conforme aux règles ou pas. Il y a un débat là-dessus en ce moment.

La présidente: Monsieur Kingsley, je ne crois pas que cela appelle une réponse. Toutefois, j'aimerais ajouter quelque chose à vos commentaires, sénateur Andreychuk.

On a observé ce qui pourrait être le problème inverse dans des régions de l'Ontario où, lorsqu'ils font le découpage des circonscriptions urbaines, il y a toujours des secteurs importants de régions rurales au milieu de ces circonscriptions qui n'ont aucun sens, géographiquement parlant, parce que ces circonscriptions rurales n'ont plus de centre. Étant donné que mon mari a représenté l'une d'entre elles, je sais très bien à quoi cela ressemble.

Le sénateur Fraser: J'aimerais en revenir au processus. Ce projet de loi propose de changer les noms d'au moins deux circonscriptions ontariennes avant que la commission de l'Ontario n'ait fait rapport.

Y a-t-il d'autres commissions provinciales qui n'ont pas encore fait rapport et à qui nous pourrions couper l'herbe sous les pieds avec ce projet de loi?

M. Kingsley: Toutes.

Le sénateur Fraser: Les commissions pourraient-elles passer outre le projet de loi s'il était adopté?

M. Kingsley: Elles le pourraient. Cela dépend de la façon dont elles délimitent les circonscriptions et si le nom qu'elles proposent a toujours un sens. Étant donné les déplacements de populations, il est possible qu'elles modifient grandement une circonscription, ce qui aurait pour effet d'enlever toute signification au nom.

C'est faisable. Ce ne serait pas nécessairement fondé sur la contestation du changement de nom. Cela pourrait être parce que la circonscription a changé — nous avons coupé une montagne ici, par conséquent, le nom doit être modifié.

La présidente: D'un autre côté, si les circonscriptions ne changent pas, quoi que nous décidions ici, les noms existants seront probablement conservés.

M. Kingsley: Oui. En gardant à l'esprit que seulement environ 10 p. 100 des circonscriptions restent telles quelles quand il y a un redécoupage. Un grand nombre d'entre elles — j'ai oublié le pourcentage — ont connu des changements relativement mineurs et le reste des changements importants. Elles représentent la majorité.

Lorsque le projet de loi C-69 est mort, est mort avec lui le redécoupage prévu chaque cinq ans. Actuellement, l'un des gros problèmes que pose le redécoupage est qu'il entraîne des changements massifs. On peut comprendre que ce soit une source de préoccupations pour un député.

J'aimerais faire remarquer quelque chose, encore une fois. Si le projet de loi C-69 avait été adopté sans l'élément rétroactif qui constituait l'objet du litige, les changements auraient été de l'ordre

60 per cent that year as opposed to 100 per cent at the end of 10 years. The changes would have been more palatable and acceptable to the people who represent the people in those ridings for all sorts of reasons, including machinery for election purposes, the executive and how a group organizes. This was the purpose behind the recommendations.

Changes will be massive to the ridings. Canada is urbanizing. It is not urbanizing in all the provinces at the same rate. There are provinces where it is going out of style. It is going so fast. We talk about places like Calgary, Edmonton and Toronto. Toronto always comes to the fore. There will be massive changes.

Senator Fraser: Did you say that the Ontario commission will report in mid-August?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Fraser: Can you give us a rough idea whether it will be around then for the other provinces or would it be much later for the other provinces? What would you be looking at roughly?

Mr. Kingsley: Again, it is with the proviso that we are consulting them right now. The tentative dates are all approximately the same. One province is already out there with its proposals. That is Newfoundland and Labrador, which has published its proposals in the newspapers. It will start its public hearings in the first week of August.

However, they are ahead of the pack. The rest are generally together and may stay together. We are waiting for them to confirm that.

The Chairman: I have here the calendar of events. The publication of notices through public advertisements comes April 2002 to June 2002. I am assuming that is complete. The public sittings begin in July of this year, and are supposed to be over by the end of October of this year.

For the completion of the report following the public sittings, the dates range from July 2002 to March 25, 2003.

Mr. Kingsley: I should mention that what you have in hand is a document we sent out initially that was a projection of what the work would be. We have given you information based on a closer approximation of the actual workload as they have reported in the past and how they foresee their progress. We are confirming with them if they accept those and if they are staying with the estimates.

Your schedule is slightly ahead of the actual and may not be totally on with respect to certain critical dates. Ours is much more accurate. Once I have official confirmation I will be pleased to provide you with a copy. The committee will then have the official calendar for all of the provinces that the commissioners have accepted, realizing that they can still amend it if there are circumstances they meet that in their vies requires more time.

With that proviso, I will provide it to you.

de 40/60; 40 et 60 p. 100 cette année comparativement à 100 p. 100 au bout de 10 ans. Ces changements auraient été beaucoup plus faciles à accepter pour les gens qui représentent la population de ces circonscriptions, et ce, pour toutes sortes de raisons, y compris électorales, ainsi que pour l'exécutif et pour la façon dont les groupes s'organisent. C'était le but de ces recommandations.

Il y aura des changements massifs dans les circonscriptions. Le Canada s'urbanise, mais il ne s'urbanise pas au même rythme dans toutes les provinces. Dans certaines, la cadence est effrénée. Je veux parler de villes comme Calgary, Edmonton ou Toronto. Toronto s'est toujours placée au premier plan à ce chapitre. Il y aura des changements considérables.

Le sénateur Fraser: Avez-vous dit que la commission de l'Ontario fera rapport à la mi-août?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Fraser: Pouvez-vous nous dire, grosso modo, si les autres provinces feront de même ou bien si elles livreront leur rapport beaucoup plus tard? À quoi vous attendez-vous?

M. Kingsley: Encore une fois, en admettant que nous les consultations maintenant, les dates prévues sont à peu près toutes les mêmes. Une province a déjà fait ses propositions. C'est Terre-Neuve-et-Labrador; elle a publié ses propositions dans les journaux. Les audiences publiques commenceront dès la première semaine d'août dans cette province.

Mais elle est en avance. Les autres sont derrière et risquent de le rester. Nous attendons qu'elles nous le confirment.

La présidente: J'ai devant moi le calendrier. La publication des annonces publiques va d'avril à juin 2002. J'imagine que c'est complet. Les audiences publiques commencent en juillet de cette année et devraient se terminer avant la fin octobre.

On prévoit que le rapport émis à la suite des audiences publiques paraîtra entre juillet 2002 et le 25 mars 2003.

M. Kingsley: Je tiens à souligner que le document que vous avez en mains est celui que nous avons envoyé initialement en prévision des travaux. Nous vous avons donné des informations fondées sur une approximation plus exacte de la charge de travail réelle, compte tenu des rapports passés et de l'évolution des progrès. Nous sommes en train de vérifier si elles acceptent ces estimations.

Votre programmation est légèrement en avance par rapport aux prévisions et certaines dates butoirs ne sont pas totalement exactes. Notre calendrier est beaucoup plus précis. Je vous en enverrai une copie lorsque j'aurai la confirmation officielle. Le comité aura ainsi le calendrier officiel pour toutes les provinces, approuvé par les commissions. En outre, ce calendrier risque d'être modifié, si les circonstances l'exigent.

Ceci étant dit, je vous en enverrai un exemplaire.

The Chairman: I was concerned when I got the proclamation establishing the Electoral Boundaries Commissions. This is aside from what we are really talking about today.

When I look at the one from Ontario, I notice that of the three commissioners, the farthest north is Kingston, Ontario. I have had heard several Members of Parliament from Northern Ontario have expressed their great concern about this. Why is there not a fairer geographical spread in the makeup of the commission in Ontario?

Mr. Kingsley: You may wish to convene the Speaker of the House of Commons to come and explain his choices to you.

The Chairman: That can always be done.

[Translation]

Senator Nolin: Mr. Kingsley, I understand from your testimony that you are going to meet the political parties soon?

Mr. Kingsley: Tomorrow.

Senator Nolin: This is a process that is in place and that works well. Are you going to inform the commissions of certain consensus that will be reached with the political parties regarding the boundaries and names of the ridings, if that's the case?

Mr. Kingsley: Our objective is merely to inform the political parties of the process. I asked you whether you wanted me to raise the question of the implications of the name changes to determine their position. In other words, how difficult is it for you, as political parties, to adapt to these changes. The benefit of this kind of consultation occurs whether there are 11 or 12 political parties, not with the five parties in the House of Commons, which all have at least one name to change. You could have an idea of what the Green Party, the Communist Party and the Christian Heritage Party, for example, think of that. They are nevertheless players. It is good to know what these people experience when changes are made. No one has ever asked them the question.

That was my objective. If you are interested, I will do it, but if you are not interested, I will simply inform them — as provided under the last redistribution. Late August and the first week of November have been selected for the two events.

[English]

The Chairman: Thank you very much. We appreciate your coming before us. We will undoubtedly reflect some of your remarks in any comments we make.

Mr. Kingsley: I appreciated this opportunity, as did my two colleagues. We always come out of these processes enriched.

La présidente: J'étais préoccupée lorsque j'ai obtenu la proclamation établissant les Commissions de délimitation des circonscriptions électorales. Ceci est en marge de ce dont nous parlons aujourd'hui.

Lorsque je regarde l'Ontario, je vois que sur les trois commissaires, le plus au nord se trouve à Kingston. J'ai entendu que plusieurs députés du nord de l'Ontario s'étaient dits fort préoccupés par la situation. Pourquoi la couverture géographique de la commission n'est-elle pas plus équilibrée en Ontario?

M. Kingsley: Vous devriez inviter le Président de la Chambre des communes à comparaître pour qu'il vous explique ses choix.

La présidente: On peut toujours le faire.

[Français]

Le sénateur Nolin: M. Kingsley, je comprends de votre témoignage que vous allez rencontrer les partis politiques prochainement?

M. Kingsley: Demain.

Le sénateur Nolin: C'est un processus qui est en place et qui fonctionne bien. Est-ce que vous allez informer les commissions de certains consensus qui seront atteints avec les partis politiques concernant les délimitations et les noms des comtés, si c'est le cas?

M. Kingsley: Notre objectif n'est que d'informer les partis politiques du processus. Je vous ai demandé si vous vouliez que je soulève la question à propos des implications des modifications aux noms pour connaître leur position. En d'autres mots, combien il est difficile pour vous, en tant que partis politiques de vous adapter à ces modifications. L'avantage d'une telle consultation a lieu avec les 11 ou 12 partis politiques, et non pas seulement avec les cinq partis à la Chambre des communes qui ont tous au moins un nom à changer. Vous pourriez avoir un aperçu de ce que le Parti vert, le Parti communiste et le Parti de l'héritage chrétien, par exemple, pensent de cela. Ce sont quand même des joueurs. Il est bon de savoir ce que ces gens vivent lorsqu'on fait des modifications. On ne leur a jamais posé la question.

C'était là mon objectif. Si vous êtes intéressés, je le ferai, mais si vous n'êtes pas intéressés, je vais tout simplement les mettre au courant — tel que prévu — du processus actuel en ce qui a trait au redécoupage. La fin août et la première semaine de novembre ont été retenus pour les deux événements.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup. Nous apprécions votre venue. Nous nous souviendrons certainement de vos remarques dans les commentaires que nous ferons.

M. Kingsley: Je l'apprécie, tout comme mes deux collègues. Nous sortons toujours grandis de ces processus.

Senator Pearson: I think that the question was left hanging a bit about what you were going to say on our behalf. I was wondering whether at least we could clarify that the report that we did two years ago should be a model.

The Chairman: You will take our last report, our remarks today and any further report that may come out of this committee.

Mr. Kingsley: They will get a complete picture. If you wish me to do anything with the advisory committee of political parties tomorrow, I will expect to hear from you, Madam Chairman.

The Chairman: Our next witness is Mr. Peter Adams, Member of Parliament for Peterborough, Ontario.

Mr. Peter Adams, M.P., House of Commons: Madam Chair, I am grateful to you for giving me the time. I apologize for having to take your time because it is with regard to an amendment to the bill. My proposal is to change the name of the riding of Peterborough.

Do we proceed with the amendment first, Madam Chair?

The Chairman: I would suggest you tell us the wording of your amendment. It has to be moved by a member of this committee.

Mr. Adams: Thank you. My suggestion is that the riding of Peterborough, its current name, be changed to the riding of Peterborough and the Kawarthas.

Since Confederation, the name "Peterborough" has always been a part of the electoral map. However, as populations changed over that period of time, it has been Peterborough East, Peterborough West, City of Peterborough and County of Peterborough — various names of that type. It has been "Peterborough" for many decades, and there have been substantial changes to the riding during that time.

As the Chief Electoral Officer indicated, at every census there are changes in the ridings, substantial changes in the ridings in Southern Ontario, and Peterborough has been no exception. In the second-last census, the riding was substantially changed. Previously it was called Peterborough, but it was the city and county of Peterborough. If you can imagine it being a doughnut, with the city as the hole in the middle of the doughnut.

However, because of the drive of 100,000 people, plus or minus 25,000 people, parts of the county were taken out at the second last census. As a result, I now represent almost 120,000 people — approximately 70,000 in the city of Peterborough, the remainder in the county of Peterborough, it is not the entire county any longer. That is why it was changed from being the city and county of Peterborough, as it was years ago.

This has been a matter of concern to me for some time. When I appeared before the last boundary commission, I successfully argued that although the riding is very large — and is likely to

Le sénateur Pearson: Je pense que nous n'avons pas complètement répondu à la question de savoir ce que vous alliez dire en notre nom. Je me demandais si nous pouvions au moins déterminer si le rapport que nous avons produit il y a deux ans pouvait servir de modèle.

La présidente: Vous prendrez notre dernier rapport, les remarques que nous avons formulées aujourd'hui et tout rapport subséquent produit par ce comité.

M. Kingsley: Ils auront un portrait complet de la situation. Si vous souhaitez que je fasse quelque chose auprès du Comité consultatif des partis politiques demain, j'attendrai vos instructions, madame la présidente.

La présidente: Notre prochain témoin est M. Peter Adams, député de Peterborough, en Ontario.

M. Peter Adams, député, Chambre des communes: Madame la présidente, je vous remercie. Je ne voudrais pas abuser de votre temps, mais j'aimerais proposer un amendement au projet de loi. Je souhaiterais changer le nom de la circonscription de Peterborough.

Devons-nous examiner l'amendement d'abord, madame la présidente?

La présidente: J'aimerais d'abord que vous nous disiez ce que contient votre amendement. Il doit être proposé par un membre de ce comité.

M. Adams: Merci. Je propose que le nom actuel de la circonscription de Peterborough soit changé pour devenir Peterborough et les Kawarthas.

Depuis la Confédération, le nom de «Peterborough» a toujours fait partie de la carte électorale. Toutefois, comme les populations ont changé au fil du temps, c'est devenu Peterborough-est et Peterborough-ouest, ville de Peterborough et comté de Peterborough — plusieurs variantes du nom. C'est «Peterborough» depuis de nombreuses décennies, mais il y a eu des changements majeurs dans la circonscription.

Comme l'a fait remarquer le directeur général des élections, on observe des changements dans les circonscriptions à chaque recensement, des changements majeurs dans les circonscriptions du sud de l'Ontario, et Peterborough n'échappe pas à la règle. À l'avant-dernier recensement, la circonscription a beaucoup changé. Avant, elle s'appelait Peterborough, mais il y avait la ville et le comté de Peterborough. Imaginez que c'est un beigne, la ville étant située dans le trou, au milieu du beigne.

Toutefois, avec 100 000 habitants, et compte tenu du fait qu'on a dénombré environ 25 000 personnes de plus à l'avant-dernier recensement, je représente actuellement près de 120 000 personnes — environ 70 000 dans la ville de Peterborough et le reste dans le comté de Peterborough, qui n'est plus entier d'ailleurs. C'est la raison pour laquelle la ville et le comté de Peterborough ont changé par rapport à ce qu'ils étaient il y a plusieurs années.

Cela a été pour moi un objet de préoccupation pendant un certain temps. Lorsque j'ai comparu devant la dernière commission de délimitation des circonscriptions, j'ai fait valoir

become even larger in terms of representation by population — it was better from the point of view of community by interest and from the point of view of people relating instinctively to their riding, that more not be taken out of the riding. There was a suggestion that several more townships in the county be tacked on to neighbouring ridings. I successfully argued against that, saying that in modern times it is possible for a member to represent more people who relate to the riding than to represent a smaller number of people, where you would think the representation was better, but they do not relate to the riding.

The question is how to give the rural people and the two First Nations in my riding a better way of relating to the federal riding.

The Kawarthas can be viewed in various ways. We often think of the Kawartha Lakes, which is a loose body of lakes in our region. In Ojibwa, “Kawarthas” means “shining waters.” It was the name used when Samuel de Champlain came through the region. This was the Ojibwa word that was used for the region at that time.

In the city and the county there was considerable interest in adding the word “Kawarthas.” They thought it would be constructive. You should know that in Environment Canada weather forecasts, they say “Peterborough and the Kawarthas,” and it means roughly the area I represent. I mentioned the Aboriginal people use it, the city and county tourism bureau is called the Peterborough and Kawarthas Tourism Bureau, and there has been at least one book titled *Peterborough and the Kawarthas*.

For those reasons, I feel it is appropriate to change the name at this time. Although the riding has changed, the name has not changed for many decades.

The Chairman: Thank you, Mr. Adams.

Senator Fraser: Did you consult with your colleague, the member for Haliburton-Victoria-Brock?

Mr. Adams: Yes, I did.

Senator Fraser: He wants to be the member for Haliburton-Kawartha Lakes-Brock.

Mr. Adams: Kawartha Lakes is the name of a city. It is the City of Kawartha Lakes. It has replaced the previous name of a township. Haliburton, Kawartha Lakes and Brock are the townships' official names. He should tell you why he is adding it, but what he is adding is the name of a city.

Senator Fraser: Still, it is the same word.

Mr. Adams: Yes.

Senator Fraser: Why do you wish to do this now rather than wait for the commission?

que même si la circonscription est très importante — et elle doit l'être encore plus en termes de représentation fondée sur la population — il valait mieux, pour la communauté et pour les gens qui se sentent instinctivement rattachés à leur circonscription, qu'on ne réduise pas davantage la taille de la circonscription. On avait suggéré de rattacher plus de municipalités aux circonscriptions environnantes. J'ai réussi à empêcher que cela arrive en disant qu'aujourd'hui un député pouvait mieux représenter un plus grand nombre de gens au sein d'une circonscription qu'un plus petit nombre de personnes qui ne se sentaient pas rattachées à cette circonscription.

Il faut se demander comment faire pour aider les gens du secteur rural et des deux collectivités des Premières nations de ma circonscription à mieux se rapprocher de leur circonscription fédérale.

On peut voir les Kawarthas de diverses façons. On pense souvent aux lacs Kawarthas, qui représentent un ensemble de lacs dispersés dans notre région. En ojibwé, «kawarthas» signifie «eaux brillantes». C'est le nom qui a été employé lorsque Samuel de Champlain est venu dans la région. C'est le mot ojibwé qui servait à désigner la région à cette époque.

Dans la ville et le comté, on a manifesté beaucoup d'intérêt pour l'ajout du mot «kawarthas». On y voyait un geste constructif. Vous devriez savoir que dans les bulletins de météo d'Environnement Canada, on dit: «Peterborough et les Kawarthas»: cela signifie en gros la région que je représente. J'ai dit que les Autochtones utilisent ce mot, le bureau de tourisme de la ville et du comté s'appelle le «Peterborough and Kawarthas Tourism Bureau» et il existe au moins un livre intitulé *Peterborough and the Kawarthas*.

Pour toutes ces raisons, j'estime qu'il est à propos de changer le nom maintenant. Bien que la circonscription ait changé, le nom, lui, n'a pas changé pendant de nombreuses décennies.

La présidente: Merci, monsieur Adams.

Le sénateur Fraser: Avez-vous consulté votre collègue, le député de Haliburton-Victoria-Brock?

M. Adams: Oui, je l'ai fait.

Le sénateur Fraser: Il veut être député d'une circonscription appelée Haliburton-Kawartha Lakes-Brock.

M. Adams: Kawartha Lakes est le nom d'une ville. Il s'agit de la ville de Kawartha Lakes qui remplace le nom antérieur d'un canton. Haliburton, Kawartha Lakes et Brock sont des noms officiels de canton. Il devrait lui-même vous dire pourquoi il veut ajouter ce nom, mais ce qu'il ajoute, c'est le nom d'une ville.

Le sénateur Fraser: Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit du même mot.

M. Adams: Oui.

Le sénateur Fraser: Pourquoi désirez-vous procéder à ce changement dès maintenant? Pourquoi ne pas attendre que la commission ait terminé son travail?

Mr. Adams: I believe that community of interest should be, wherever possible, more strongly represented in the act under which the commissioners operate. If there is not a natural community of interest, two things happen. One is that the people there do not relate naturally to their riding. For example, in the last election, people in the townships — which more than 10 years ago were put into that other riding — would phone my office and say, “My name is not on the ballot,” or whatever the case may be. The other thing that happens is, even after 20 years, I still do the other townships’ routine political work.

By the way, the commission would not add them back. I said, “Instead of decreasing the size of this riding even further and tacking them on to that long riding you mentioned before that they do not relate to, why do you not add them on to mine?” That did not work. After consultation, we thought of some others. I did seriously think of putting in parts of the county in there. I thought it was a way of strengthening the community of interest in the riding that exists now.

I do not know what the other changes will be, but I will fight them again. By the way — and I know that it is gerrymandering — this includes townships that do not vote for us. I know they will chip away at a good doughnut-shaped, natural riding and tack these townships on to these amorphous units that are around us.

It is my interest to try to deal with this community of interest problem, which I believe should be dealt with in the act more strongly.

Senator Fraser: You want to do this now, before the commission reports, because you do not trust the commission?

Mr. Adams: They will do their job of creating units of 100,000 plus or minus 25,000. Then having done that, if the population base is very low or if the population base is very high, they will do this or this. They are driven by that, senator. They cannot change that. I do understand that.

A part of my job is to see that the people in my particular riding are well represented. For the two First Nations and the rural people who relate to it, this is a step in that direction, whatever changes they make. The city of Peterborough is not large enough to be a riding of its own given the present criteria, so there will be most of the County of Peterborough still in my riding, whatever they do. I will argue that they do not change it. I am quite honest with you about that.

M. Adams: Je crois que, dans la mesure du possible, la communauté d'intérêts devrait peser plus lourd dans la loi qui régit le travail des commissaires. S'il n'y a pas de communauté d'intérêts naturelle, deux choses peuvent survenir. La première, c'est que les gens ne s'identifient pas naturellement à leur circonscription. Par exemple, au cours de la dernière élection, des gens des cantons — pourtant rattachés à l'autre circonscription depuis plus de 10 ans — appelaient à mon bureau pour dire que mon nom ne figurait pas sur le bulletin de vote ou d'autres choses du genre. La deuxième, c'est que même après 20 ans, je continue de faire le travail politique de base de l'autre canton.

Soit dit en passant, la commission ne les ramènera pas dans ma circonscription. J'ai dit aux commissaires: «Plutôt que de diminuer encore davantage la taille de cette circonscription et de rattacher les cantons à cette longue circonscription dont vous parlé avant et à laquelle ils ne s'identifient pas, pourquoi ne pas les ajouter à la mienne?» Cela n'a pas fonctionné. Après consultation, nous avons pensé à certaines autres solutions. J'ai sérieusement songé à inclure dans cette circonscription certaines parties du comté. J'ai pensé que c'était une façon de renforcer la communauté d'intérêts dans la circonscription actuelle.

Je ne sais pas quels seront les autres changements, mais je m'y opposerai encore une fois. Soit dit en passant — et je sais que c'est du charcutage électoral — cela comprend des cantons qui ne votent pas pour nous. Je sais que les commissaires vont grignoter une bonne circonscription naturelle en forme de beigne et greffer ces cantons sur ces unités amorphes qui nous entourent.

J'ai intérêt à m'occuper de ce problème de communauté d'intérêts, question qui, à mon avis, devrait avoir plus de poids dans la loi.

Le sénateur Fraser: Vous voulez faire le changement maintenant, avant que la commission ne publie son rapport, parce que vous ne faites pas confiance à la commission?

M. Adams: La commission fera son travail qui consiste à créer des unités de 100 000 électeurs plus ou moins 25 000. Une fois ce travail terminé, elle fera ceci ou cela selon que la population de base est moins nombreuse ou plus nombreuse. C'est ce qu'elle fait, madame le sénateur. Elle ne peut rien y changer et je le comprends.

Une partie de mon travail consiste à m'assurer que les électeurs de ma circonscription sont bien représentés. Pour les deux collectivités des Premières nations et les gens de la zone rurale qui s'identifient à cette dernière, c'est un pas dans la bonne direction, quels que soient les changements apportés. Selon les critères actuels, la ville de Peterborough n'est pas assez grande pour constituer une circonscription à elle seule, c'est pourquoi la plus grande partie du comté de Peterborough demeurera dans ma circonscription, quoi que fasse la commission. Je vais être honnête avec vous, je vais plaider pour qu'il n'y ait pas de changement.

[Translation]

Senator Poulin: You were present earlier when questions were put to Mr. Kingsley concerning the consultation process involving all the parties and whips. As a member, could you tell us what the process was in the House of Commons?

Mr. Adams: The discussion was very interesting.

[English]

In the House of Commons, it is a private member's bill — the Government Whip, Marlene Catterall. She circulates information to all Members of Parliament, and Members of Parliament are asked to respond. The members who are on the ball and efficient responded in time to be on the bill you have now — I responded too late. That bill then goes to the House, as we heard. It received unanimous consent, and it came here. That is it.

Senator Pearson: Having a lot of family living in your area, Peterborough and the Kawarthas strikes me as a natural name. That is not my question.

There is a little confusion about Kawartha Lakes and Kawartha. You have answered the question. Each person has their own question here.

My question is, did you consult with your provincial counterpart?

Mr. Adams: I have asked, but have not received a reply. I have received a reply from the ward of the county, the Mayor of the City of Peterborough and some individuals. I do not know what that reflects that I have not received a reply.

Senator Pearson: You did ask.

Mr. Adams: Yes.

Senator Pearson: It is a natural name for your riding. I do not have a problem with that.

Since there is an amendment to this, and there will be another amendment, whatever the procedure we pass here means that it would have to go back to the House. Given whatever happens I just wanted to say that on the record.

Mr. Adams: The bill would not have come here if it did not have the support of all five whips, as the senator mentioned. I would never say that I do not anticipate any problems. I hope there are no problems when it gets back to the House.

Senator Pearson: I wanted you to be alert to the fact that there might be problems. They would not be problems necessarily of our making.

Senator Joyal: I understand that this bill is a private member's bill. It is not a government bill, even though the Whip of the

[Français]

Le sénateur Poulin: Vous étiez présent tout à l'heure lorsque des questions ont été posées à M. Kingsley concernant le processus de consultation avec tous les partis et tous les whips. En tant que député, pourriez-vous nous dire quel a été le processus à la Chambre des communes?

M. Adams: La discussion était très intéressante.

[Traduction]

À la Chambre des communes, il s'agissait d'un projet de loi d'initiative parlementaire — de Marlene Catterall, whip du gouvernement. Elle a distribué de l'information à tous les députés qui devaient donner une réponse. Les députés qui étaient à leur affaire et qui étaient efficaces ont répondu à temps pour que leurs propositions fassent partie du projet de loi qui est devant vous — j'ai répondu trop tard. Le projet de loi a été présenté à la Chambre et a été adopté par consentement unanime et le voilà maintenant devant le Sénat. C'est la situation.

Le sénateur Pearson: Comme j'ai beaucoup de parenté dans votre région, le nom Peterborough et les Kawarthas m'apparaît tout naturel. Mais ce n'est pas ma question.

Il existe un peu de confusion au sujet de Kawartha Lakes et de Kawartha. Vous avez répondu à la question. Chacun a son idée là-dessus.

Mais j'aimerais savoir si vous avez consulté votre homologue provincial?

M. Adams: Je lui ai posé la question, mais je n'ai pas eu de réponse. J'ai eu une réponse du président du conseil de comté, du maire de la ville de Peterborough et de certaines autres personnes. Je ne sais pas ce que l'absence de réponse signifie.

Le sénateur Pearson: Mais vous avez posé la question.

M. Adams: Oui.

Le sénateur Pearson: C'est un nom naturel pour votre circonscription et je n'ai pas la moindre objection.

Comme un amendement à ce projet de loi a déjà été proposé, et qu'il y en aura un autre, quelle que soit la procédure que nous adoptions ici, le projet de loi sera renvoyé devant la Chambre. Peu importe ce qui arrive, je voulais juste que cela soit dit aux fins du compte rendu.

M. Adams: Le projet de loi ne serait pas devant le Sénat s'il n'avait pas reçu l'appui des cinq whips, comme on l'a mentionné le sénateur. Je n'oserais jamais dire que je ne prévois pas de problèmes. J'espère qu'il n'y aura pas de problèmes lorsque le projet de loi se retrouvera devant la Chambre.

Le sénateur Pearson: Je voulais que vous sachiez qu'il pourrait y avoir des problèmes, problèmes dont nous ne serons pas nécessairement responsables.

Le sénateur Joyal: Je crois comprendre que ce projet de loi est un projet de loi d'initiative parlementaire. Il ne s'agit pas d'un

Government has introduced it. A whip is not a minister of the Crown, so it is a private member's bill.

Mr. Adams: Absolutely.

Senator Joyal: I understand that it was passed in the House of Commons according to the information provided on the cover on April 19, 2002, which is less than two months ago.

Are you, Mr. Adams, the chair of an all-party committee that had the responsibility to review the procedure that governs the way that private member's bills in the other place and Senate private member's bills should be dealt with in the House of Commons?

Mr. Adams: That is correct, Senator Joyal. I am Chair of Standing Committee on Procedures and House Affairs. It is responsible for what it says, including the standing orders under which private member's bills are dealt.

We do not have much legal responsibility, but we are also responsible for the Canada Elections Act. No one is responsible for Mr. Kingsley, but you understand what I mean.

Senator Joyal: I understand that you recently approved the new procedure to deal with bills labelled private senator's bills emanating from the Senate?

Mr. Adams: That is right.

The Chairman: There is no such thing as a private senators' bill.

Mr. Adams: Senators bills.

Senator Joyal: Senators bills. Is it right that when a bill comes from the Senate that has been previously introduced in the Senate by a senator, it will be put at the end of the list of all the private member's bills that will be introduced in the House of Commons?

Mr. Adams: Yes, I am glad of this question. You may or may not be, though. I had a very productive meeting with Senator Austin. One of the things that we noted was that there is provision for Senate-House conferences that has not been used for many years. He and I thought that there should be a regular meeting, perhaps between he and my equivalent or between our committees to discuss general matters.

On this matter of the private member's business, the report was tabled in the House of Commons only yesterday. It has not been concurred. Whether it will be concurred in I do not know.

It was tabled yesterday, so it was not possible for me to address publicly what was in it. For a number of weeks now I have been chairing meetings of my steering committee, which consists of the whips of all five parties, on these changes.

projet de loi d'initiative gouvernementale, même si c'est Mme Catterall, whip du gouvernement qui l'a proposé. Comme elle n'est pas ministre d'État de par cette fonction, il s'agit effectivement d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

M. Adams: Absolument.

Le sénateur Joyal: Il semblerait que le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes, d'après l'information figurant sur la page couverture, le 19 avril 2002, soit il y a moins de deux mois.

Monsieur Adams, n'êtes vous pas le président du comité formé de tous les partis qui a la responsabilité de revoir la procédure qui régit le traitement des projets de loi d'initiative parlementaire et des projets de loi du Sénat à la Chambre des communes?

M. Adams: C'est exact, monsieur Joyal. Je suis président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Son nom indique bien quelles sont ses responsabilités et il s'occupe notamment du règlement régissant la façon dont sont traités les projets de loi d'initiative parlementaire.

Nous n'avons pas beaucoup de responsabilité juridique, mais nous sommes également responsables de l'application de la Loi électorale du Canada. Personne n'est responsable de M. Kingsley, mais vous comprenez ce que je veux dire.

Le sénateur Joyal: Je crois comprendre que vous avez récemment approuvé la nouvelle procédure pour traiter des projets de loi appelés projets de loi d'initiative sénatoriale ou émanant du Sénat?

M. Adams: C'est exact.

La présidente: Un projet de loi d'initiative sénatoriale, mais voyons, cela n'existe pas.

M. Adams: Les projets de loi des sénateurs.

Le sénateur Joyal: Les projets de loi des sénateurs. Est-ce vrai que lorsqu'un projet de loi émanant du Sénat aura d'abord été présenté par un sénateur, il sera ajouté à la fin de la liste de tous les projets de loi d'initiative parlementaire déposés à la Chambre des communes?

M. Adams: Oui, je suis content que vous posiez la question. Peut-être ne l'êtes-vous pas autant, par contre. J'ai eu une réunion très productive avec le sénateur Austin. L'un des éléments que nous avons soulignés, c'est qu'il existe une disposition prescrivant la tenue de conférences mixtes de la Chambre et du Sénat, à laquelle nous n'avons pas eu recours depuis longtemps. Lui et moi pensons que lui et mon équivalent ou que nos comités devraient tenir des réunions périodiques pour étudier les questions générales.

En ce qui concerne les initiatives parlementaires, le rapport n'a été déposé à la Chambre des communes qu'hier. Il n'a toujours pas été adopté. J'ignore s'il le sera.

Comme il a été déposé hier, je ne peux faire de déclaration publique concernant son contenu. Depuis quelques semaines, je préside des réunions de mon comité directeur, qui regroupe les whips des cinq partis, pour discuter de ces changements.

As soon as it was tabled, I wrote to Senator Austin. I did not know this question was coming so I do not have with me the report, but I would be glad to provide it to the Chair. I think it is very important.

I do have by coincidence the letter that went yesterday to Senator Austin. There may be some grammatical changes because I have the draft. I should explain this is what is proposed in this report, which may or may not be concurred in by the House of Commons. A lot of the things you have heard have come from the round-table discussion of all parties that we held in the House of Commons. Members were there on the record talking about their views of private member's business.

I could read this letter to Senator Austin. I only have it in English so I cannot circulate it.

Our proposal for reforming Private Members' Business provides that all items on the order of precedence will be votable unless the sponsoring Member does not wish, or a panel of MPs decides that the item is non-admissible.

It means for technical reasons it would not be admissible. This is a big change.

This means that all private member's motions and bills will now be votable in the House of Commons.

This automatic votability will remove an irritant to many Senators who previously complained that private Members' bills originating in the Senate had to be deemed votable by the Committee.

At the moment, we have a committee that does not exactly vote by consensus agree whether a bill is votable or not, but that condition is now removed.

We have retained the procedure whereby a private Members' bill originating in the Senate will automatically, upon receipt, be added to the order of precedence.

It will still be necessary for a Member of the House of Commons to agree to sponsor such a bill. We do not, however, anticipate that this will be a problem. Many Members are very supportive of private Members' bills originating in the Senate, and are keen to be associated with them. In addition, the automatic addition to the order of precedence is a further incentive for MPs to agree to sponsor such bills.

It goes on to indicate that there are 230 members who can do this.

To come to the senator's point, what happens is that now, if this report were to be accepted, members' names would be drawn; they would be put on an order of precedence; and their bills, subject to being technically okay, would come up for two hours of debate.

J'ai écrit au sénateur Austin dès que le rapport a été présenté. Je ne savais pas que cette question me serait posée, donc je ne l'ai pas apporté avec moi, mais je serai heureux de le remettre à la présidente. Je pense que c'est très important.

Le hasard veut toutefois que j'aie en main la lettre que j'ai envoyée hier au sénateur Austin. Peut-être y a-t-il eu quelques changements grammaticaux, parce que je n'en ai que le brouillon. J'y explique ce qui est proposé dans le rapport, qui sera peut-être adopté par la Chambre des communes. Beaucoup de points dont vous avez entendu parler sont issus de la table ronde de tous les partis, qui a eu lieu à la Chambre des communes. Les députés y étaient pour partager leurs vues sur les initiatives parlementaires.

Je peux vous lire ma lettre au sénateur Austin. Je n'en ai que la version anglaise, je ne peux donc pas la faire circuler, mais en voici l'essentiel:

Selon la réforme des initiatives parlementaires proposée, tous les éléments figurant à l'ordre de priorité feront l'objet d'un vote, à moins que leur parrain ne s'y oppose ou qu'un groupe de députés décide qu'il n'est pas admissible.

C'est-à-dire qu'il n'est pas admissible sur le plan de la forme. C'est un grand changement.

Cela signifie que toutes les motions et tous les projets de loi d'initiative parlementaire feront maintenant l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

Ce vote systématique constituera un irritant de moins pour les nombreux sénateurs qui se sont déjà plaints du fait que le comité doit d'abord décider si un projet de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat peut faire l'objet d'un vote.

Pour l'instant, il y a un comité qui ne détermine pas tout à fait par consensus si les projets de loi sont mis aux voix ou non, mais cette condition disparaîtra.

Nous avons retenu la procédure selon laquelle tout projet de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat sera automatiquement ajouté à la liste de priorité après son dépôt à la Chambre des communes.

Il faudra toujours qu'un député de la Chambre des communes accepte de parrainer ce type de projet de loi, mais ne prévoyons pas que ce sera un problème. Beaucoup de députés sont très favorables aux projets de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat et sont disposés à y être associés. De plus, l'ajout automatique à l'ordre de priorité contribuera à inciter les députés à accepter de parrainer ces projets de loi.

Je poursuis en indiquant qu'il y a 230 députés qui peuvent le faire.

Pour en revenir aux sénateurs, ce qui arrivera si ce rapport est adopté, c'est que les noms des députés seront tirés au sort; ils seront inscrits à un ordre de priorité et le projet de loi, s'il est admissible sur le plan de la forme, fera l'objet d'un débat de deux heures.

The Senate bill, at present, automatically goes on to that list. If the list were full, the Senate bill would then be number 41, but would come through fairly quickly in two-hour votes. The attraction for me, senator, in taking a bill of yours would be that I get on to that list of 40. Under this new suggestion, we would do a draw of 40, which would be the first ones on the list. If I sponsored your bill I would automatically go on to that list and it would come to the top relatively quickly.

That is the present procedure. That is what happens now, except that there is the complication that the committee has to agree on which are votable.

Senator Joyal: I have some difficulty with the principles of that of procedure. I would like to convey my concerns to you, because this issue is very important. It deals with constitutional issues, in fact, related to the very way that our country is structured and governed.

The Constitution of Canada establishes quite clearly that the House of Commons and the Senate have to concur in the enactment of any legislation. Both Houses are at par, and the very specific exceptions are spelled out in the Constitution. The main rule of the game — to put it in non-constitutional terms — is that the two Houses are on equal footing.

This has been done for a very specific purpose. The House of Commons, as the framer had it in mind, was to be based on representation by population, and we are dealing this morning with a bill that addresses that aspect of the structure. The Senate is based on the principle of equality of regions.

Therefore, when I speak, I speak for a district in a region. You, as a member of the House of Commons, speak for a specific constituency. This is at the heart of our Constitution. The House of Commons is elected to represent the ridings. We are appointed to represent regions and minorities. If I can refer to George Brown, who was at the origin of the compromise that led to that structure, he indicated that the sense of our compact — which is our agreement — is that the union shall be federal and not legislative. Our Lower Canada friends, Quebec, have agreed to give us representation by population in the lower House, that is the House of Commons, on the express condition that they will have equality of regions in the upper house.

When a bill is enacted by the Senate, it becomes a Senate bill. When the bill is sent to the other place, it has to be acted upon as a Senate bill, not as a private member's bill. When you establish the principle that it should be put in a draw and wait until it be considered at par with private member's bills, it hurts fundamentally the constitutional principle.

I read the letter of June 10 that Senator Austin sent to you on behalf of the members of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. You read to us your answer to his letter. This is a very serious problem. We are dealing

À l'heure actuelle, tout projet de loi du Sénat est automatiquement inscrit à la liste. Si elle est complète, le projet de loi du Sénat devient le numéro 41, mais n'est examiné que très rapidement pendant une période de vote de deux heures. L'intérêt pour moi, monsieur le sénateur, de parrainer l'un de vos projets de loi, serait de figurer sur cette liste de 40 projets de loi. Si la nouvelle proposition est acceptée, nous en étudierons 40, soit les 40 premiers de la liste. Si je parraine votre projet de loi, il apparaîtra automatiquement sur la liste et se trouvera au début relativement vite.

C'est la procédure actuelle, la façon dont cela fonctionne en ce moment, sauf que le comité doit d'abord décider quelles initiatives seront mises aux voix, ce qui complique les choses.

Le sénateur Joyal: J'ai quelques réserves quant aux principes sous-tendant cette procédure. J'aimerais vous en faire part, parce que c'est une question très importante. Il s'agit des dispositions constitutionnelles, des fondements mêmes de la structure et du mode d'administration de notre pays.

La Constitution du Canada établit très clairement que la Chambre des communes et le Sénat doivent tous deux donner leur accord à tout projet de loi. Les deux Chambres travaillent de pair, à quelques exceptions près décrites dans la Constitution. La principale règle du jeu, pour résumer le tout en termes non constitutionnels, c'est que les deux Chambres sont sur un pied d'égalité.

Cela sert à une fin très précise. La Chambre des communes a été conçue pour représenter la population; le projet de loi que nous étudions ce matin porte précisément sur cet aspect de la structure. Par ailleurs, le Sénat se fonde sur le principe de l'égalité des régions.

Ainsi, lorsque je parle, je le fais au nom d'une région. Vous, en tant que député de la Chambre des communes, parlez au nom d'une circonscription. C'est le cœur de notre Constitution. Les députés de la Chambre des communes sont élus pour représenter leur circonscription, alors que nous sommes nommés pour représenter les régions et les minorités. George Brown, la personne à l'origine du compromis qui a mené à cette structure, indiquait que l'esprit de notre convention, soit de notre entente, c'est que notre union est fédérale et non législative. Nos amis du Bas-Canada, soit du Québec, ont accepté de nous concéder la représentation fondée sur la population à la Chambre basse, soit à la Chambre des communes, à la condition expresse qu'ils obtiennent l'égalité des régions à la chambre haute.

Lorsque le Sénat adopte un projet de loi, celui-ci devient un projet de loi du Sénat. Lorsque ce dernier est envoyé dans l'autre chambre, il doit être considéré comme un projet de loi du Sénat et non comme un projet de loi d'initiative parlementaire. Si l'on établit le principe qu'il doit être tiré au sort et rester en suspens jusqu'à ce qu'il soit examiné au même titre qu'un projet de loi d'initiative parlementaire, on déroge au principe fondamental de la Constitution.

J'ai lu la lettre que le sénateur Austin vous a envoyée en date du 10 juin au nom des membres du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Vous nous avez lu votre réponse à cette lettre. C'est un problème très grave.

now with a “private member’s bill,” coming from the House of Commons, but we treat it as a bill coming from the House of Commons. The proof is that this committee is seized with a private senator’s bill. Senator Gauthier was here this morning with Bill S-41, and we gave precedence to your bill over that of Senator Gauthier. The date on the bill speaks for itself: April 19. We have had first reading, second reading and committee stage, and we are even ready, according to the note that I received this morning, to do a clause-by-clause, perhaps even to report it this afternoon. We do it expeditiously because it comes from the House of Commons.

When you take a bill emanating from the Senate, introduced by a private senator, it is no longer a private senator’s bill, it is a bill of the whole Senate. Our house has considered that the proposal emanating from an individual senator is of such importance that it makes it its own. My colleagues and I — and I noted senators Andreychuk and Fraser attended the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament — had to question the procedure that we were informed that you were discussing and debating. I am happy to hear it has not yet been adopted, because I think it should be revised.

Senator Austin wrote to you in his letter of Monday:

...I fear that it will become extremely difficult for any private Members’ bills from the House of Commons to come out of the Senate.

You can immediately see what will happen. You scratch my back; I will scratch your back. If you do not scratch my back, I will scratch your face — to quote a famous prime minister.

You understand that we work at par. We give as much, if not more, attention in this committee to private member’s bills emanating from the House of Commons. I have been a senator now for five years. I remember the number of sittings we have had with some bills. We do not pass them in one afternoon. We have never done that, as long as I have been here, because we think that the issues coming from the House of Commons are very important and deserve a fair hearing.

I think you have had a fair hearing this morning. When we receive a bill that seems to be what I call a “maintenance bill” — “Oh, change the name, Peterborough, Kawartha, that is no problem; there is no implication in that; let us adopt it” — we do not treat it in that fashion. I do not mean you do so in the House of Commons. You must understand that we have a responsibility and we assume all the implications of that responsibility.

I have mixed feelings this morning. I want to do my job. I want to propose that bill to the Senate and have our Chair report it expeditiously so that we pay due attention to what you request from us. However, I also have a private member’s bill in the

Nous étudions actuellement un «projet de loi d’initiative parlementaire» émanant de la Chambre des communes, mais nous le traitons comme un projet de loi de la Chambre des communes. Cependant, le fait est que notre comité est saisi d’un projet de loi d’initiative sénatoriale. Le sénateur Gauthier était ici ce matin pour présenter le projet de loi S-41, mais nous avons accordé la priorité à votre projet de loi plutôt qu’au sien. La date de ce projet de loi parle d’elle-même: c’est le 19 avril. Nous avons déjà terminé la première et la deuxième lectures, de même que l’étape de l’étude en comité et nous sommes même prêts, d’après la note que j’ai reçue ce matin, à procéder à l’étude article par article et peut-être à en faire rapport dès cet après-midi. Nous procédons rapidement parce que c’est un projet de loi émanant de la Chambre des communes.

Lorsque vous étudiez un projet de loi émanant du Sénat, qui a d’abord été déposé par un sénateur, ce n’est plus un projet de loi d’initiative sénatoriale, mais un projet de loi de tout le Sénat. Notre chambre a déterminé que la proposition de ce sénateur était suffisamment importante pour faire sien ce projet de loi. Mes collègues et moi — et je vous fait remarquer que les sénateurs Andreychuk et Fraser siègent au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement — avons dû nous interroger sur la procédure selon laquelle nous avons été informés que vous en débattiez. Je suis heureux d’entendre qu’il n’a pas encore été adopté, parce que je crois qu’il devrait être révisé.

Le sénateur Austin vous écrivait dans sa lettre du lundi:

[...] je crains qu’il ne devienne extrêmement difficile pour les projets de loi d’initiative parlementaire à la Chambre des communes d’être adoptés au Sénat.

Vous voyez immédiatement ce qui arrivera. Un petit service en vaut bien un autre. Et si vous ne le faites pas, vous allez payer, comme l’aurait dit un ancien premier ministre.

Vous comprenez que nous travaillons de pair. Notre comité porte autant d’attention, sinon plus, aux projets de loi d’initiative parlementaire émanant de la Chambre des communes. Je suis sénateur depuis cinq ans. Je sais combien de séances nous avons tenues au sujet de certains projets de loi. Nous ne les adoptons pas en un seul après-midi. Nous n’avons jamais procédé ainsi depuis que je suis là, parce que nous jugeons les initiatives émanant de la Chambre des communes très importantes et estimons qu’elles méritent d’être traitées équitablement.

Je pense que vous avez été traité équitablement ce matin. Lorsqu’on nous renvoie un projet de loi qui semble être ce que j’appelle un «projet de loi d’entretien», nous ne l’abordons pas en disant: «Oh! Un changement de nom! Peterborough, Kawartha, il n’y a pas de problème; cela n’a pas d’incidence, allons-y, adoptons-le.» Ce n’est pas notre façon de faire. Je n’essaie pas de dire que c’est ce que vous faites à la Chambre des communes. Vous devez comprendre que nous avons une responsabilité et que nous en assumons tous les aspects.

J’ai des sentiments mitigés ce matin. Je veux faire mon travail. Je veux proposer ce projet de loi au Sénat et j’aimerais que notre présidente en fasse rapport au plus vite, de sorte que nous portions toute l’attention voulue à votre demande. Cependant, j’ai

Senate, Bill S-8, which is a very important bill. It deals with the institution of the Senate as such, with fundamental principles including the parity of the Senate with the House of Commons.

I understand that I will have to ask for you to be my sponsor, and that you may kindly put your name in the ballot box. You will lose your right to introduce another bill for that slot, according to the procedure. A member of Parliament sponsoring a Senate bill will lose his spot in any round. You will lose your turn to introduce your own bill for your own constituency and any professional interest that you might have, and then I will have to wait.

I am sorry. If the Senate accepts my bill, it is a Senate bill, whatever the subject is. In all fairness, the procedure is not based on sound principle. It does not reflect the parity and the role that each of our respective Houses has according to our Constitution.

I would like you to convey to the members and to the House the concern that many of us have had around the table that we are in a mixed position. We are damned if we do; we are damned if we don't. We want to resolve that. I am happy to understand that you are of such an open mind and that Senator Austin is in touch with you on behalf of the members of Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, because that matter must be resolved.

Mr. Adams: I have some notes, but I assume the transcript will be available to me anyway for my use. This is a good example of what I said at the beginning.

Your concern is in fact with the existing procedure, which, as I have I tried to explain, is worse. The existing procedure is more demeaning. Incrementally, this is a big step forward for our private members. I would argue that because there is no committee that says whether the Senate bills should be votable, there is a slight progress. I have to say that I did not realize that your concern was with the existing standing orders. As I say, marginally — but only very marginally — I think this is better. That is the point I was trying to make to Senator Austin. I will convey this to the committee.

I would also say that I do not think that is enough. Someone like yourself or the chair of the appropriate committee should come and make the case for a change in the existing standing orders. I do not know if this change we are proposing will go through, as I explained to you. However, even if it does not, your arguments are still very valid. I would be glad to convey them.

Senator Poulin: As a supplementary to the important point Senator Joyal raised, I would like to apply it to today. When Ms Catterall approached me to sponsor this bill, my first reaction was that this is not a private member's bill. It is a House of Commons bill because the House has already voted on it. Therefore, if the same rules had applied in the Senate that were

aussi un projet de loi d'initiative sénatorial, le projet de loi S-8, qui est très important. Il porte sur l'institution du Sénat en tant que telle et sur ses principes fondamentaux, dont la parité du Sénat et de la Chambre des communes.

Je comprends que je vais devoir vous demander d'être mon parrain et de gentiment mettre votre nom dans la boîte du tirage au sort. Comme le prescrit la procédure, vous allez ainsi perdre votre droit de présenter un autre projet de loi dans ce tirage. Tout député qui parraine un projet de loi du Sénat perd son tour à cette ronde. Vous allez donc perdre votre droit de présenter votre propre projet de loi, pour votre propre circonscription, ainsi que tous les avantages professionnels que vous pouvez en retirer, et je vais devoir attendre.

Je suis désolé, mais si le Sénat adopte mon projet de loi, il deviendra un projet de loi du Sénat, peu importe le sujet. En toute honnêteté, la procédure ne se fonde pas sur un principe juste. Elle ne reflète pas la parité et le rôle de nos chambres respectives en vertu de la Constitution.

J'aimerais que vous transmettiez aux députés et à la Chambre les préoccupations de bon nombre d'entre nous, qui nourrissent des sentiments mitigés. Nous sommes condamnés si nous l'adoptons et nous le sommes aussi si nous ne l'adoptons pas. Nous voulons remédier à la situation. Je suis content de constater votre ouverture d'esprit et de voir que le sénateur Austin est en contact avec vous au nom des membres du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, parce qu'il faut résoudre ce problème.

M. Adams: J'ai pris quelques notes, mais je suppose que je pourrai également utiliser la transcription de nos délibérations, de toute façon. C'est un bon exemple de ce que j'ai dit au début.

C'est la procédure actuelle qui vous pose problème, en fait, qui est encore pire comme j'ai tenté de l'expliquer. La procédure actuelle est encore plus humiliante. De plus, la nouvelle procédure proposée représenterait un pas en avant pour nos simples députés. C'est ce que je pense, parce qu'il n'y aurait plus de comité chargé de déterminer si les projets de loi du Sénat doivent faire l'objet d'un vote. C'est un petit progrès. Je dois avouer que je n'avais pas compris que c'était le règlement actuel qui vous posait problème. Comme je l'ai dit, je pense que ceci serait un peu mieux, mais seulement un peu. C'est ce que j'essayais de faire comprendre au sénateur Austin. Je vais en parler au comité.

Je serais même porté à dire que ce n'est pas suffisant. Quelqu'un comme vous ou le président du comité pertinent devrait revendiquer un changement au Règlement actuel. Je ne sais pas si le changement que nous proposons sera accepté, comme je vous l'ai expliqué. Cependant, s'il ne l'est pas, vos arguments demeurent tout à fait valides. Je serais fier de les défendre.

Le sénateur Poulin: Pour renchérir sur ce que disait le sénateur Joyal, prenons la situation d'aujourd'hui. Lorsque Mme Catterall m'a demandé de parrainer ce projet de loi, ma première réaction a été de dire qu'il ne s'agissait pas d'un projet de loi d'initiative parlementaire. C'est un projet de loi de la Chambre des communes, parce que la Chambre l'a déjà mis aux voix. Par

raised by Senator Joyal, I would have had to say to Ms Catterall that I could not sponsor her bill because I would lose my turn at being able to bring forward my own private bill as a senator.

That is why we feel that it is so important that we remain respectful of each other as two Houses. However, the terminology could be reviewed, Mr. Adams. When a bill begins in the House, before any first reading, it is a private member's bill. By the time it passes in the House, it could perhaps have a new term. It could be a House of Commons bill.

When we have a bill here in the Senate, we will have to review our own terminology. When there is first reading in the Senate, it is a private bill, but by the time it leaves our House to go to yours, it becomes a Senate bill instead of a private member's bill. That would be my recommendation.

Mr. Adams: To be honest, I have not realized this was Marlene Catterall's bill until I came here. It must be a device to avoid having 14 or 15 private member's bills. That is essentially what it is. I had not thought that out until I was sitting here today.

Senator Beaudoin: I am surprised by this matter. We are the Senate. We have bills coming from the House of Commons. We may amend the bill, but I cannot see how you may amend the bill.

Senator Pearson: Is he not going to amend it?

The Chairman: He cannot. This will happen on our consideration of clause-by-clause, if a senator on the committee moves the amendment.

Senator Beaudoin: However, I agree with everything that has been said by Senator Joyal.

The point is that, in my opinion, we cannot do that. We may say yes, or we may say no. A senator around this table may propose an amendment. I agree with that. However, that is not what you have in mind, if I am not mistaken.

Senator Pearson: That is what he has in mind.

Senator Beaudoin: Will he ask a senator around the table to amend the bill?

Senator Pearson: Yes.

Senator Poulin: It is coming.

Senator Pearson: There is another amendment coming as well.

The Chairman: There will be two amendments proposed by senators.

Senator Beaudoin: It is a strange way to proceed. That is what I think. I will not vote in favour.

Senator Andreychuk: I think Senator Joyal summed up the concerns and the discussion in the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament yesterday in how

conséquent, si les mêmes règles s'appliquaient au Sénat, comme l'a dit le sénateur Joyal, je devrais répondre à Mme Catterall que je ne peux parrainer son projet de loi, parce qu'il me fera perdre le droit de présenter mon propre projet de loi d'initiative parlementaire au Sénat.

C'est pourquoi nous estimons si important de nourrir un respect mutuel entre les deux Chambres. Cependant, il y aurait lieu de revoir la terminologie, monsieur Adams. Lorsqu'un projet de loi est déposé à la Chambre, avant la première lecture c'est un projet de loi d'initiative parlementaire. Une fois adopté par la Chambre, il pourrait peut-être recevoir une nouvelle appellation. Il pourrait s'agir d'un projet de loi de la Chambre des communes.

Il faudrait aussi revoir la terminologie entourant l'étude de projets de loi au Sénat. Lorsque la première lecture a lieu au Sénat, il s'agirait d'un projet de loi d'initiative parlementaire, mais dès qu'il quittera notre chambre pour être déposé devant la vôtre, il deviendrait un projet de loi du Sénat plutôt qu'un projet de loi d'initiative parlementaire. Ce serait ma recommandation.

M. Adams: Pour être honnête, je n'avais pas saisi qu'il s'agissait du projet de loi de Marlene Catterall avant d'arriver ici. Ce doit être un mécanisme visant à éviter qu'il y ait quatorze ou 15 projets de loi d'initiative parlementaire. C'est essentiellement ce que c'est. Je n'y avais pas vraiment pensé avant aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Je suis surpris. Nous sommes le Sénat. Nous étudions des projets de loi émanant de la Chambre des communes. Nous pourrions amender le projet de loi, mais je ne vois pas comment vous le pourriez.

Le sénateur Pearson: Ne s'apprête-t-il pas à l'amender?

La présidente: Il ne le peut pas. C'est nous qui devons y voir pendant notre étude article par article, si un sénateur du comité propose l'amendement voulu.

Le sénateur Beaudoin: Il n'en demeure pas moins que je suis d'accord avec tout ce que le sénateur Joyal a dit.

À mon avis, le problème, c'est que nous ne pouvons procéder ainsi. Nous pouvons accepter ou refuser. Tout sénateur présent autour de cette table peut proposer un amendement. J'en conviens. Cependant, ce n'est pas ce que vous avez en tête, si je ne me trompe pas.

Le sénateur Pearson: C'est ce qu'il a en tête.

Le sénateur Beaudoin: Va-t-il demander à un sénateur d'amender le projet de loi?

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Poulin: Cela s'en vient.

Le sénateur Pearson: Il y aura aussi un autre amendement.

La présidente: Il va y avoir deux amendements proposés par des sénateurs.

Le sénateur Beaudoin: C'est une étrange façon de procéder. C'est ce que je pense. Je ne voterai pas en faveur.

Le sénateur Andreychuk: Je pense que le sénateur Joyal a bien résumé les préoccupations et la discussion du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du

this process is evolving. I do not think we have changed our process, and I think we were mindful of the dilemmas constitutionally and otherwise, but they were not brought to our attention until the House started to act.

While it sounds like an improvement to be one of 41, what is the likelihood of parliamentarians wanting to sponsor Senate bills — even on practical matters — let alone constitutional ones? I am not sure that the new process is more helpful than the old one was. In any event, there is a constitutional problem in that regard.

It was disconcerting was to hear that there is this new process where Marlene Catterall can say to all the other whips, “We will just bunch all of your private member’s bills together, put them all into one basket and bring it here as one bill,” which drove us to treat it with great haste and sincerity as a House matter. It seems the House is starting to create efficiencies for itself that have an impact on us. Yet there has been no consultation with us.

I am pleased to hear there will be a conference or a discussion, but it should have occurred before anything ever hit the House of Commons for discussion, if we are to have a good, cooperative system.

I do not know whether the dilemma now is that you must scratch my back or do not scratch anyone’s back, but it is a question of whether we are now trying to overcome impediments from you, and you will then be overcoming impediments from us. It would have been much better to work on a cooperative basis.

Therefore, where are we? You have a procedure that could be voted on, and will be, in our opinion, prejudicing us. It may not pass a constitutional test. We have this bill before us now, which is a private member’s bill. Is it something new, a combined private member’s bill? Should we be passing it or should we not? The question started in the Rules Committee, and it was very disconcerting, but all of a sudden it has had a ripple effect throughout.

The Chairman: Senator Andreychuk, I would point out that in my recollection, and probably more so in Senator Beaudoin’s recollection, this is the third time that there have been these omnibus bills before this committee, while I have been on the committee. This is not a new procedure. This is something that has occurred at least over the last seven years since the first one that was brought forward during the time that I have been here.

Senator Andreychuk: It is new in this sense: It may be the third time around and I remember one other one. The dilemma is that I do not think anyone looked at it and asked, “What is this process?” We were looking at the content of a bill, the name problem, everything that I think is legitimately what the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs should be

Parlement quant au déroulement de ce processus. Je ne pense pas que nous ayons changé nos façons de faire. Je pense aussi que nous sommes attentifs aux problèmes constitutionnels et autres, mais ils n’ont pas été portés à notre attention avant que la Chambre entre en jeu.

Le fait que l’un de nos projets de loi soit l’un parmi 41 a certes l’apparence d’une amélioration, mais quelle est la probabilité que des parlementaires acceptent de parrainer des projets de loi du Sénat, même ceux sur de simples questions techniques, sans compter ceux de nature constitutionnelle? Je doute que ce nouveau mécanisme soit plus utile que l’ancien. Dans tous les cas, il y a un problème constitutionnel.

Il a été déconcertant d’apprendre qu’en fonction de ce nouveau mécanisme, Marlene Catterall peut dire aux autres whips: «Nous allons simplement regrouper tous vos projets de loi d’initiative parlementaire, les combiner et les déposer comme un seul projet de loi.» Cela nous a poussé à traiter la question prestement et sincèrement comme une affaire de la Chambre. Il semble que la Chambre commence à se doter de mécanismes accélérés qui ont des incidences sur nous. Pourtant, jamais elle ne nous a consultés à ce sujet.

Je suis heureuse d’apprendre qu’il y aura une conférence ou une discussion, mais il me semble que cela aurait dû avoir lieu bien avant que quoi que ce soit ne fasse l’objet de discussions à la Chambre des communes si nous voulons maintenir un bon système de coopération.

Je ne sais pas si nous nous trouvons actuellement dans une situation où vous devez nous rendre un petit service, à nous et à personne d’autre, mais il y a lieu de se demander si nous ne sommes pas confrontés à des obstacles que vous-mêmes avez érigés, après quoi vous pourriez devoir surmonter ceux que nous érigerons devant vous. Il aurait été bien mieux de travailler ensemble.

Ainsi, où en sommes-nous? Vous proposez une procédure qui pourrait faire l’objet d’un vote mais qui, à notre avis, nous nuira. Elle pourrait bien être inconstitutionnelle. Nous devons maintenant étudier ce projet de loi, qui en est un d’initiative parlementaire. S’agit-il d’un nouveau type de projet de loi, d’un projet de loi d’initiative parlementaire combiné? Devrions-nous l’adopter ou non? La question s’est d’abord posée au Comité du Règlement. C’est très déconcertant, mais tout à coup, elle semble avoir eu un effet d’entraînement.

La présidente: Sénateur Andreychuk, si je me rappelle bien — le sénateur Beaudoin le saurait encore mieux que moi — c’est la troisième fois que ce comité est saisi d’un projet de loi omnibus de la sorte depuis que j’y siège. Ce n’est pas une nouvelle procédure. Celle-ci date d’au moins sept ans, soit de la première fois qu’un tel projet de loi a été déposé depuis mon entrée en fonction ici.

Le sénateur Andreychuk: Elle est nouvelle d’un certain sens. C’est peut-être la troisième fois qu’on y a recours, et je me rappelle d’une autre fois, mais je ne pense pas que quiconque se soit jamais interrogé auparavant sur cette façon de faire. Nous avons étudié le contenu du projet de loi, le problème de nom, tout ce qui me semble légitime de la part du Comité sénatorial

doing, and we put reports into it. However, I do not think we actually looked and said, "What is this bill? Is it a private member's bill? Is it a House of Commons bill? Is it now this new combined effect?"

The alarm bells went off in the Rules Committee and the spillover effect is here, which is what to do now that we know.

The Chairman: This is now a bill that has some precedence before us.

Mr. Adams: Senator Andreychuk, I had assumed if it is not in the standing orders it is established practice, that is, what Marlene Catterall's bill is doing. With respect to the drive in the House of Commons, as you know there have been changes since Confederation in how private member's legislation is dealt with there. The drive is votability. If — and it is still a big if — this report changes the potential barrier to votability of House private members' bills and Senate bills will be removed. That is one step.

I understand the other point. I think there has to be a sponsor, we do realize that, and I do not think there has been difficulty getting sponsors from the House of Commons.

The Chairman: We do not want to penalize them.

Mr. Adams: Yes. Again, at the moment, you realize a house member could have 100 bills on the Order Paper. Now their name will be drawn, they will be on the list of 40, and any one of their bills — perhaps a Senate bill — could be the one they choose.

I would argue, Madam Chair, and to you, senator, that it is something with existing standing orders with the House of Commons as well as with this change, whether we agree this change is an improvement from the point of view of the Senate or not.

I accept that. I think I was the first Chair of Procedures and House Affairs to meet with my opposite number in the Senate, and I was pleased to do so for many years. As I mentioned, there is a provision for a conference — that is not actually what it is called — that has not been enacted for many years. I would urge that your other committee, like ours, push for that and once a year, whether we need it or not, there should be some sort of meeting between the two institutions. I would argue relatively informally, so that things can happen, and then later meetings that are on particular points, such as the one we are discussing now.

The Chairman: I would remind senators that we are going to proceed to clause-by-clause on this today, and we sit at 1:30.

permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et nous en avons fait rapport. Cependant, je ne pense pas que nous ne nous soyons jamais interrogés sur la nature de ces projets de loi. S'agit-il de projets de loi d'initiative parlementaire? De projets de loi de la Chambre des communes? S'agit-il plutôt d'un nouvel effet combiné?

C'est le comité du Règlement qui a sonné l'alarme et qui a provoqué cet effet d'entraînement, à savoir ce qu'il faut faire maintenant que nous en avons pris conscience.

La présidente: Le projet de loi dont nous sommes saisis a maintenant atteint un certain degré de priorité.

M. Adams: Sénateur Andreychuk, je serais porté à croire que si cette procédure ne figure pas au Règlement, c'est une pratique établie que semble suivre le projet de loi de Marlene Catterall. En ce qui concerne les motivations de la Chambre des communes, vous savez qu'il y a eu des changements, depuis la Confédération, dans la façon dont nous traitons les projets de loi d'initiative parlementaire, je veux parler ici du concept de la mise aux voix. Si — et c'est encore un grand si —, si ce rapport est adopté, il fera disparaître les obstacles à la mise aux voix des projets de loi d'initiative parlementaire de la Chambre et des projets de loi du Sénat. C'est un premier pas.

Je comprends aussi l'autre point. Je pense qu'il doit y avoir un parrain, nous le comprenons bien, et je doute qu'il vous ait été très difficile, jusqu'à maintenant, de trouver des parrains à la Chambre des communes.

La présidente: Nous ne voulons pas les pénaliser.

M. Adams: C'est juste. Encore une fois, pour l'instant, on comprend bien qu'un député pourrait avoir une centaine de projets de loi au *Feuilleton*. Maintenant, son nom sera tiré au sort, puis figurera sur une liste de quarante projets de loi, et n'importe lequel — même un projet de loi du Sénat — pourrait être celui qui sera débattu.

Je vous dirais, madame la présidente, ainsi qu'à vous, madame le sénateur, que la perception qu'on a de ce changement, à savoir s'il constitue ou non une amélioration de point de vue du Sénat, dépend de la façon dont on l'interprète et dont on interprète le Règlement de la Chambre des communes.

J'en conviens. Je pense que j'ai été le premier président de la Procédure et des affaires de la Chambre à tenir des réunions avec mon homologue du Sénat, et c'est avec plaisir que je l'ai fait pendant de nombreuses années. Comme je l'ai mentionné, il existe une disposition sur les conférences — il y a un autre terme pour cela actuellement — qui n'a pas été appliquée depuis très longtemps. Je recommanderais vivement à votre comité, comme au nôtre, d'exercer des pressions pour qu'elle le soit et pour qu'une fois par année, que cela soit nécessaire ou non, nous tenions une réunion des deux institutions. Je préconiserais des réunions plutôt informelles, pour faciliter la chose. Nous pourrions ensuite organiser des réunions sur des sujets précis, comme celui dont nous discutons maintenant.

La présidente: Je voudrais rappeler aux sénateurs que nous allons procéder à l'étude article par article de ce projet de loi aujourd'hui et que nous siégeons à 13 h 30.

Senator Grafstein: Chairman, I am not a member of the committee but I came in specifically to deal with this item because it affects me directly and it affects the other House directly, a bill we will consider later this day in the Senate.

Before dealing with the specifics of this matter as it relates to that bill, which is quite unusual, I want to reaffirm what others have said. In my view, when this matter came before the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament — and I member that of the Rules Committee — I believe the standing order is unconstitutional.

It is unconstitutional on the basis that it takes the Senate powers and essentially makes them *functus* by the House of Commons, because to treat a Senate bill in the same way that would you treat a private member's bill in the Senate removes the equality of the two Houses. Therefore I think strongly that this would be unconstitutional, and we have had ample review of this particular question. We have had an interesting discussion as it relates to the Senate.

The Senate has a different function from the House of Commons. It represents the regions and, as a result, it has a different constitutional function from the other House. The problem we have had in the few years, because the legitimacy of the Senate has been questioned because of our electability, people have moved away from the constitutional process, which is that we are an equal house with specific powers to represent the regions.

I will now come to the specific problem of how this standing order contravenes even the House procedure. I introduced a bill in the Senate several years ago. It is now in third reading in the Senate, called Bill C-18, which is called the clean water bill. Are you familiar with that bill?

Mr. Adams: I know it, yes.

Senator Grafstein: This bill took a very unusual course in that after I introduced it in the Senate, a number of members on the other side were enthusiastic about it. A resolution passed in May 2001. All parties, I think, save the Bloc, supported the principles of the bill and urged us to get this bill over to the other House.

That has never happened before in constitutional history based on recall. Therefore I now have a private member's bill sitting in third reading with a resolution on the other side saying, "We want this bill, send it over to us," and the principles were adopted. I spoke to all the caucuses — you are familiar with that — and there has been overwhelming support for this bill because it is a crisis in the country.

We are now confronted with the situation that if the bill receives third reading today — and I hope it will — and it goes over to the other House, it will then be at the bottom of this lottery.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je ne fais pas partie de ce comité, mais je suis venu pour participer à l'examen de cette question, parce qu'elle me touche directement et qu'elle touche l'autre chambre directement aussi. Nous étudierons ce projet de loi plus tard, aujourd'hui, au Sénat.

Avant d'entrer dans les détails de cette problématique, dans le contexte de ce projet de loi plutôt inhabituel, je voudrais renchérir sur ce que les autres ont dit. Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement s'est penché sur la question — je suis membre du Comité du Règlement. À mon avis, le Règlement est inconstitutionnel.

Il est inconstitutionnel parce qu'il affaiblit les pouvoirs du Sénat, qui se trouve dessaisi de ses fonctions par la Chambre des communes. En effet, le fait de traiter un projet de loi du Sénat de la même façon dont on traite un projet de loi d'initiative parlementaire compromet l'égalité des deux Chambres. C'est pourquoi je suis convaincu qu'il serait inconstitutionnel d'agir ainsi et que nous avons déjà amplement examiné la question. Nous avons eu une discussion intéressante en ce qui concerne le Sénat.

La fonction du Sénat diffère de celle de la Chambre des communes. Le Sénat représente les régions, ce qui lui confère une fonction constitutionnelle différente de celle de l'autre Chambre. Le problème qui se pose depuis quelques années, parce que la légitimité du Sénat a été remise en question compte tenu du fait que nous ne sommes pas élus, c'est que les gens se sont distancés du processus constitutionnel, qui dicte que nos deux Chambres sont égales et que nous jouissons de pouvoirs particuliers pour représenter les régions.

J'en arrive maintenant à la façon dont ce Règlement contrevient même à la procédure de la Chambre. J'ai présenté un projet de loi au Sénat il y a quelques années. Il en est maintenant à sa troisième lecture au Sénat, sous le titre du projet de loi S-18, Loi sur l'eau potable saine. Le connaissez-vous?

M. Adams: Je le connais, oui.

Le sénateur Grafstein: Ce projet de loi a pris un cours très inhabituel depuis que je l'ai présenté au Sénat. Bon nombre de députés de la Chambre sont très enthousiastes à son égard. Une résolution a été adoptée en mai 2001. Tous les partis, si je me rappelle bien, sauf le Bloc, appuient les principes du projet de loi et nous enjoignent d'en saisir l'autre Chambre.

Ce n'était jamais arrivé dans l'histoire constitutionnelle, si je me souviens bien. Ainsi, mon projet de loi d'initiative parlementaire en est maintenant à sa troisième lecture et fait l'objet d'une résolution de l'autre chambre, qui le réclame et demande d'en être saisi. Ces principes ont été adoptés. J'ai parlé à tous les caucus — vous le savez —, qui ont manifesté beaucoup d'appui à ce projet de loi en raison de la crise qui sévit dans notre pays.

Nous sommes maintenant confrontés à une situation selon laquelle ce projet de loi, s'il est adopté en troisième lecture aujourd'hui — j'ai bon espoir qu'il le sera —, sera renvoyé à l'autre chambre, où il s'insérera au bas de cette liste digne d'une loterie.

I had a similar problem with respect to the parliamentary Poet Laureate's bill. In my discussions with the House Leader and the Deputy House Leader, they revoked the subcommittee that put us in the same track as a private member's bill and said, as a question of comity, that they would move that forward and treat it differently from all other private member's bills. I went through this exact argument with the Deputy Leader and House Leader, and Derek Lee, who was the chairman of the committee at the time.

If the Senate later today decides to approve this bill — which in principle has already been adopted by a resolution of the other House — then the two members who have already asked to co-sponsor the bill, Mr. Ovid Jackson and Mr. Dennis Mills, will be put in the invidious position that they cannot proceed with their own matters.

I put this all on the record because it is very important that your committee deal with this. If in fact the House of Commons takes the position and proceeds with this standing order in the way that has been suggested — which makes the Senate *functus* — we have no choice as senators but to protect our constitutional position and take the appropriate steps with respect to bills that come from the other place.

I thought I should say that — in a manner a little bit more vehement than my colleagues — because I have spent two years on this particular bill.

Mr. Adams: Madam Chair, if I could, Senator Joyal put on the record the constitutional argument. It applies now and it would apply if this report, which was tabled yesterday but not concurred in, were adopted.

Madam Chair, to Senator Grafstein, I would urge — by the way, I do not know if it will be concurred in — that if your bill gets over there, the transition period is that we would run through the existing list until we get to a point where, for a trial period of a year, we try the new procedures. This is a pilot project being proposed and the present system would run through.

Now, the demeaning nature of it still applies because the committee that you describe, which under present circumstances has to declare the thing votable or not, includes parties that do not support the Senate, as you know. However, the constitutional argument still applies and I am glad it has been put.

I would argue strongly, senator, through you, Madam Chair, it applies to the existing standing orders as well as the new ones, and marginally, on the question of votability, the new one is better. It is still demeaning, I do not deny the point, but it is largely better.

J'ai eu le même problème dans le cas du projet de loi sur le poète officiel du Parlement. J'avais alors parlé au leader et au leader adjoint de la Chambre, qui avaient finalement révoqué le sous-comité ayant engagé notre projet de loi dans la même voie que les projets de loi d'initiative parlementaire. Ils m'avaient assuré que par courtoisie, ils étudieraient le projet de loi rapidement et le traiteraient de façon différente de tous les autres projets de loi d'initiative parlementaire. J'avais eu exactement la même discussion avec le leader adjoint et le leader de la Chambre, ainsi qu'avec Derek Lee, qui était le président du comité à l'époque.

Si le Sénat décide d'approuver ce projet de loi aujourd'hui — projet de loi qui a déjà été adopté en principe par une résolution de l'autre chambre — les deux députés qui ont déjà offert de coparrainer le projet de loi, M. Ovid Jackson et M. Dennis Mills, se trouveront dans la position injuste de ne pas pouvoir présenter leurs propres initiatives.

Je tiens à ce que tout cela soit consigné au compte rendu, parce qu'il est très important que votre comité se penche sur la question. Si la Chambre des communes décide bel et bien d'appliquer le Règlement de la façon proposée — ce qui dessaisirait le Sénat de sa fonction — nous, les sénateurs, n'auront d'autre choix que de protéger notre position constitutionnelle et de prendre les mesures qui s'imposent en ce qui concerne les projets de loi émanant de l'autre chambre.

J'estimais de mon devoir de le dire avec un peu plus de véhémence que mes collègues, parce que j'ai passé deux ans à travailler sur ce projet de loi.

M. Adams: Madame la présidente, le sénateur Joyal a avancé l'argument constitutionnel pour qu'il soit consigné au compte rendu. Celui-ci s'applique maintenant et s'appliquera encore si le rapport qui a été déposé hier est adopté.

Madame la présidente, je tiens à rappeler au sénateur Grafstein — en passant, je ne sais pas s'il sera adopté — que si l'autre chambre est saisie de son projet de loi, il y aura une période de transition, pendant laquelle nous devrons passer toute la liste existante avant de pouvoir essayer de nouvelles procédures et ce, pour une période d'un an. La procédure proposée fera l'objet d'un projet pilote, qu'on devra essayer dans son ensemble dans le régime actuel.

Cela dit, cela demeure humiliant, parce que le comité dont vous parlez, qui décide actuellement si une initiative peut ou non faire l'objet d'un vote, comprend des membres non favorables au Sénat, comme vous le savez. Cependant, l'argument constitutionnel continue de s'appliquer et je suis heureux qu'il ait été avancé.

Je soutiendrais fermement, sénateur, par votre entremise, madame la présidente, que cet argument s'applique au Règlement existant ainsi qu'à ses nouvelles dispositions, quoiqu'en ce qui concerne la mise aux voix, les nouvelles dispositions sont meilleures. Elles restent tout de même avilissantes, je ne le nie pas, mais ce qu'elles proposent est beaucoup mieux.

The Chairman: I believe the point is, Mr. Adams, that it may be better for the House of Commons. It is no better for the Senate, in fact it is probably worse for the Senate.

Mr. Adams: With due respect Madam Chair, except for this one committee, to which the senator referred, which is a very awkward part of our present system.

Senator Fraser: Mr. Adams, I think there may be an element of which you were not aware, and that is that the Senate has never accepted what the House views to be the present system. In fact, almost all of our bills — whatever the standing orders may say — have been deemed votable. The only exception is a bill from Senator Kenny that was vetoed, I believe, by the Speaker on admissibility grounds. I cannot quarrel with your Speaker's right to do that.

We have never accepted the proposition that they were of similar status to a simple private member's bill starting from scratch in your chamber, any more than, as has been said, we have treated a Commons bill, whatever its origin, as anything other than a Commons bill that deserved and always received full consideration. This bill is being considered well ahead of quite a number of Senate private bills — not just by this committee but also by the whole Senate.

Mr. Adams: I understand.

Senator Fraser: That has always been our procedure because that is the principle we have upheld.

Mr. Adams: This proposal — and it is only a proposal — for a pilot project is a move towards your system.

Senator Fraser: We do not see it that way, Mr. Adams.

Mr. Adams: The part about votability, senator. We are moving for all bills to be votable.

The Chairman: Now that you have been lectured, Mr. Adams, and know how the Senate feels about this particular report, we will proceed to clause-by-clause.

Before we do, I will point out to the senators that it would hardly be fair to, at this point, change the rules of the game in how we have dealt with bills of this type before, when we have allowed Members of Parliament to change the names of their ridings if they so wished.

I would be rather unhappy if the Senate — the non-elected body — began to dictate to Members of Parliament what they could or could not name their ridings.

Senator Joyal: Madam Chair, I am not ready to move to clause-by-clause. We have heard the Chief Electoral Officer and we have listened to our witness with great attention. I would propose that we allow ourselves an opportunity to reflect, perhaps until the next meeting.

La présidente: Je pense, monsieur Adams, que ce serait surtout mieux pour la Chambre des communes. Ce n'est pas mieux pour le Sénat; en fait, c'est probablement pire pour lui.

M. Adams: Avec tout le respect que je vous dois, madame la présidente, je dirais qu'il est tout de même préférable de supprimer l'étape du comité, qui est très lourde dans le système actuel et dont le sénateur a parlé.

Le sénateur Fraser: Monsieur Adams, je crois qu'il y a une chose, que vous ne saviez pas, c'est que le Sénat n'a jamais accepté la façon dont la Chambre conçoit le système actuel. En fait, presque tous nos projets de loi — quoi que prescrive le Règlement, — ont été jugés digne d'être mis aux voix. La seule exception, je crois, est un projet de loi du sénateur Kenny, pour lequel le Président a appliqué son veto pour des raisons d'admissibilité. Je ne peux contredire le droit de votre Président d'exercer ce pouvoir.

Nous n'avons jamais accepté la proposition selon laquelle nos projets de loi auraient le même statut qu'un projet de loi d'un simple député présenté dans votre Chambre, mais comme on l'a dit, nous n'avons jamais traité un projet de loi des Communes, quelle que soit son origine, autrement que comme un projet de loi des Communes méritant un examen complet. Ce projet de loi est étudié bien avant bon nombre de projets de loi d'initiative sénatoriale, et je ne parle pas seulement de ce comité, mais de tout le Sénat.

M. Adams: Je comprends.

Le sénateur Fraser: Nous avons toujours procédé ainsi, parce que c'est le principe sur lequel nous nous fondons.

M. Adams: Cette proposition — et ce n'est qu'une proposition — de projet-pilote est un pas vers votre système.

Le sénateur Fraser: Nous ne la voyons pas de cet oeil, monsieur Adams.

M. Adams: Je parle de la mise aux voix, madame le sénateur. Nous proposons que tous les projets de loi soient mis aux voix.

La présidente: Maintenant que vous avez été entendu, monsieur Adams, et que vous connaissez la position du Sénat quant à ce rapport, nous allons procéder à l'étude article par article.

J'aimerais toutefois commencer par rappeler aux sénateurs qu'il ne serait guère équitable de changer notre façon de traiter les projets de loi de ce type, étant donné que nous avons déjà autorisé des députés qui le désiraient à changer le nom de leur circonscription.

Je serais plutôt mécontente si le Sénat, soit l'organe non élu, commençait à dicter aux députés comment ils doivent ou ne doivent pas nommer leur circonscription.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, je ne suis pas prêt à procéder à l'étude article par article. Nous avons entendu les témoignages du directeur général des élections et de nos témoins avec grande attention. Je proposerais que nous nous donnions le temps de réfléchir, peut-être jusqu'à la prochaine réunion.

Senator Beaudoin: I am not ready to deal with the clause-by-clause. We have a problem before us that is more important than I thought when I came here this morning. I agree entirely with what has been said so far.

We are two different Houses. We have a parliamentary system that must be respected. We should avoid entirely any problems between the two Houses. We are mutually independent.

We should solve that problem first. Usually we act as a legislative house, and we have to do that under the Constitution. The House of Commons is doing the same thing. One should not intervene in the affairs of the other. The procedure this morning is not entirely respectful of the independence of our two legislative houses.

That being said, we should take the time to think about it before going clause-by-clause. That is what I propose. Of course, if you want to take a vote on it, you may. I will certainly vote against it.

Senator Poulin: I would agree with what the Chair said earlier. I fully understand the malaise that has been formulated today.

However, I do feel that the malaise is a bigger issue than this bill coming from the House of Commons, which has been voted unanimously by the House of Commons. It was in second reading for quite a few weeks so that all of those who wanted to speak on it were allowed to speak. I feel we have had time to reflect on it in the full house because of the time it was in the full chamber.

I would recommend that for practical reasons, it being the end of the month, and as we do not know for certain whether it will be the last meeting of this committee, I would recommend that we go clause-by-clause at this time out of respect for our colleagues in the other House, notwithstanding the fact that we all share the serious malaise that has been discussed with our colleague from the other place, Mr. Adams.

Senator Fitzpatrick: As you know, I am not a regular member of this committee. I am here to propose a specific amendment, which I hope I will be permitted to do.

I think Mr. Adams has had the views of the committee with respect to the issue we have just been discussing. He probably did not come here expecting this. However, I think it has been an opportune time to provide him with this information, along with the views of the members of this committee and, I should mention, other members of the Senate. I do not think at this point in time we should be prejudicing Mr. Adams' request for a change in the name of his constituency nor do I think that I should be denied the opportunity to make my amendment.

I think this issue, as Senator Poulin has said, is a larger issue than these specific corrections that we are pursuing, and I would urge the committee to proceed with clause-by-clause today.

Le sénateur Beaudoin: Je ne suis pas prêt non plus à procéder à l'étude article par article. Nous sommes saisis d'un problème bien plus grave que je ne le croyais lorsque je me suis présenté ici ce matin. Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit jusqu'à maintenant.

Nous formons deux Chambres différentes. Notre système parlementaire doit être respecté. Nous devrions tout faire en notre pouvoir pour éviter les conflits entre les deux Chambres. Nous sommes indépendants l'une de l'autre.

Nous devrions commencer par résoudre ce problème. Habituellement, nous agissons à titre de Chambre législative et nous le faisons en vertu de la Constitution. La Chambre des communes fait de même. L'une ne devrait pas s'ingérer dans les affaires de l'autre. La procédure de ce matin ne respecte pas totalement l'indépendance des deux Chambres législatives.

Ceci étant dit, nous devrions prendre le temps de réfléchir comme il faut avant de procéder à l'étude article par article. C'est ce que je propose. Bien sûr, si vous voulez demander le vote à ce sujet, libre à vous. Je vais certainement voter contre.

Le sénateur Poulin: Je suis d'accord avec ce que la présidente a dit plus tôt. Je comprends parfaitement le malaise qui a été exprimé aujourd'hui.

Il me semble toutefois plus grave que le projet de loi émanant de la Chambre des communes, qui a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes. Il a été en deuxième lecture pendant un certain nombre de semaines, de sorte que tous ceux qui voulaient s'exprimer sur la question ont pu le faire. Je pense que nous avons déjà eu suffisamment de temps pour y réfléchir, compte tenu du temps qui lui a déjà été consacré dans les deux Chambres.

Je le recommanderais pour des raisons pratiques, parce que nous arrivons à la fin du mois et que nous ne sommes toujours pas certains s'il s'agit de la dernière réunion de notre comité. Je recommande de procéder à l'étude article par article dès maintenant, par respect pour nos collègues de l'autre Chambre, en dépit du grave malaise que nous éprouvons tous et dont nous venons de parler avec notre collègue de l'autre Chambre, monsieur Adams.

Le sénateur Fitzpatrick: Vous savez tous que je ne suis pas membre en titre de ce comité. Je suis présent ici pour proposer un amendement en particulier, ce que j'espère être autorisé à faire.

Je pense que M. Adams a pris connaissance des vues du comité sur la question dont nous venons de discuter. Il ne s'y attendait probablement pas en venant ici ce matin. Cependant, je pense que c'était un bon moment pour le lui dire et pour lui communiquer les points de vue des membres de ce comité et des autres membres du Sénat, je dois le mentionner. Je ne pense pas que nous devrions faire obstacle à la demande de M. Adams de changer le nom de sa circonscription, pas plus que vous ne devriez me refuser l'autorisation de proposer un amendement.

Je pense que cette question, comme le sénateur Poulin l'a dit, est beaucoup plus grave que les corrections que nous étudions à l'instant et je recommanderais chaudement au comité de procéder à l'étude article par article dès aujourd'hui.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Joyal has reminded us that this committee decided to report to the Senate on comments which we considered very important at the time. It is therefore right and reasonable for us to reflect on our decision, in view of the way in which the House of Commons has clearly disregarded our comments.

I understand the desire of the 14 members to see the names of their ridings. With all due respect to them, I would nevertheless have appreciated it if the House of Commons had read the committee's report two years ago when it was drafted. Consequently, I agree with Senator Joyal's proposal that we take a closer look at our decision.

It remains to be decided whether today's meeting will be the last. As long as Parliament has not been prorogued, we can meet — the steering committee is responsible for establishing the meeting dates. I am not at all pressed by the prospect of a possible prorogation. I will be available next week.

[English]

Senator Fraser: It has been my principle with these bills that, while I have disliked them and have made that plain, if there is an area where the Senate should pay attention to the will of the Commons, it is in matters concerning ridings. It has been our practice to pass these bills with, as honourable senators have heard today, trenchant observations. I should like to see more.

This particular bill is worse than the others that we have passed. I believe this bill comes very close to being in contempt of the Chief Electoral Officer's process. That said, in consistency with the principles I enunciated a few moments ago about mutual respect between the chambers, I shall hold my nose and sit still during clause-by-clause, but never again on this basis. Never again.

Senator Nolin: This is an important area that we should look at, at least twice. We ought to re-read the debate from 1995, when we looked at the new redistribution. If there is a group of individuals, though I have much respect for them, who are in a conflict of interest in this regard, it is the members of the House of Commons.

Senator Prud'homme: Unfortunately, I hold an opposite view to our esteemed colleague, Senator Fraser.

Under Mr. Pearson, we took away electoral gerrymandering and we gave that power to commissions. The time will come where matters pertaining to electoral districts and so forth should be taken away from the House of Commons and should reside — if there is one place to initiate — with the Senate.

The conflict of interest is so obvious that if you are in the House of Commons dealing with matters pertaining to the electoral map and the change of names and all that. It should not be there. We should continue in the tradition of Mr. Pearson to depoliticize the process as much as possible.

[Français]

Le sénateur Nolin: Le sénateur Joyal nous rappelle que ce comité a décidé de faire rapport au Sénat des observations que nous considérons à l'époque fort importantes. Il est donc juste et raisonnable que nous réfléchissions à notre décision, compte tenu la façon dont la Chambre des communes a, de toute évidence, ignoré nos observations.

Je comprend le désir des 14 députés à voir le nom de leur comté. Avec tout le respect que je leur dois, j'aurais malgré tout apprécié que la Chambre des communes lise le rapport du comité il y a deux ans, à l'époque où il a été rédigé. Par conséquent, je suis d'accord avec la proposition avancée par le sénateur Joyal que nous examinions de plus près notre décision.

Il reste à décider si la réunion d'aujourd'hui sera la dernière. Tant que le Parlement n'a pas prorogé, nous pouvons nous réunir — le comité de direction a la responsabilité d'établir les dates des réunions. La perspective d'une prorogation possible ne me presse aucunement. Je serai disponible la semaine prochaine.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: J'ai toujours eu pour principe, dans l'examen de ce genre de projet de loi, que bien qu'il ne me plaise pas et que je l'aie déjà dit clairement, s'il y a un domaine dans lequel le Sénat devrait respecter la volonté des Communes, c'est bien celui des circonscriptions. Nous avons l'habitude d'adopter ces projets de loi et de les accompagner d'observations directes, comme les sénateurs l'ont entendu aujourd'hui. J'aimerais en voir davantage.

Ce projet de loi est pire que les autres du même type que nous avons déjà adoptés. Je pense qu'il est très près de constituer un outrage au rôle du directeur général des élections. Cela dit, conformément à ce que j'ai dit, il y a quelques instants, concernant le respect mutuel entre les deux Chambres, je vais me retenir et rester tranquille pendant l'étude article par article, mais plus jamais je ne le ferai dans ce contexte. Plus jamais.

Le sénateur Nolin: C'est un aspect important, que nous devrions examiner au moins deux fois. Nous devrions relire le débat de 1995, lorsque nous avons examiné la question de la nouvelle répartition. S'il y a un groupe qui est en conflit d'intérêt à cet égard, c'est bien celui des députés de la Chambre des communes, malgré tout le respect que je leur dois.

Le sénateur Prud'homme: Malheureusement, je ne partage pas le point de vue de notre estimée collègue, le sénateur Fraser.

À l'époque de M. Pearson, nous avons délégué notre pouvoir de remaniement des circonscriptions à des commissions. Le temps viendra où les questions relatives aux circonscriptions, entre autres, ne devront plus relever de la Chambre des communes, mais du Sénat, qui seul pourrait être l'auteur d'un projet de loi en la matière.

Le conflit d'intérêt est on ne peut plus évident lorsque la Chambre des communes examine la carte électorale, envisage des changements de noms et tout et tout. Elle ne devrait pas le faire. Nous devrions poursuivre dans la tradition de M. Pearson et dépolitiser ce processus le plus possible.

The Chairman: I have some qualms about accepting that remark when you took advantage of the system to change the name of your riding, as I believe you testified to earlier today.

Senator Prud'homme: No, I am sorry, Madam Chairman, I never changed Saint-Denis. I resisted the pressure, I said.

The Chairman: I am sorry; I missed that part of the translation.

Perhaps I should let Mr. Adams retire from the table.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-441, to change the names of certain electoral districts?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: I hear a mixed reaction. Please call the roll.

I shall vote in favour of the motion.

Senator Andreychuk: No.

Senator Beaudoin: No.

Senator Fitzpatrick: Yes.

Senator Fraser: Yes.

Senator Joyal: No.

Senator Moore: No.

Senator Nolin: No.

Senator Pearson: Yes.

Senator Poulin: Yes.

Senator Rivest: No.

The Chairman: The motion is defeated.

At our next meeting of this committee, we will proceed to clause-by-clause consideration of this bill.

The committee adjourned.

La présidente: J'ai quelques réserves par rapport à cette observation, alors que vous-même avez tiré avantage du système pour changer le nom de votre circonscription, comme vous en avez témoigné plus tôt aujourd'hui, si je ne me trompe pas.

Le sénateur Prud'homme: Non, je suis désolé, madame la présidente, mais je n'ai jamais changé le nom de Saint-Denis. J'ai résisté à la pression de le faire, c'est ce que j'ai dit.

La présidente: Je suis désolée; je n'avais pas bien compris cette partie de l'interprétation.

Peut-être puis-je laisser M. Adams se retirer.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que ce comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

La présidente: J'entends diverses réponses. Nous allons passer au vote par appel nominal.

Je vote en faveur de la motion.

Le sénateur Andreychuk: Non.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Fitzpatrick: Oui.

Le sénateur Fraser: Oui.

Le sénateur Joyal: Non.

Le sénateur Moore: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Pearson: Oui.

Le sénateur Poulin: Oui.

Le sénateur Rivest: Non.

La présidente: La motion est rejetée.

À la prochaine séance de ce comité, nous procéderons à l'étude article par article de ce projet de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Ms Diane R. Davidson, Chief Legal Officer and Executive Director
for Strategic Planning and Inter-jurisdictional Affairs;

Mr. Carol Lesage, Director of Parliamentary Representation.

From the House of Commons:

Mr. Peter Adams, M.P.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Mme Diane R. Davidson, première conseillère juridique et
directrice exécutive de la planification stratégique et des affaires
intergouvernementales;

M. Carol Lesage, directeur de la représentation parlementaire.

De la Chambre des communes:

M. Peter Adams, député.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001-02

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 37 inclusive)

Première session de la
trente-septième législature, 2001-2002

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du
Comité sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules n^{os} 1 à 37 inclusivement)



Prepared by

Manon Carpentier

Information and Documentation Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Manon Carpentier

Direction de l'information et de la documentation,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Published by the Senate of Canada

Available from: Communication Canada
Canadian Government Publishing, Ottawa, Ontario K1A 0S9

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Publié par le Sénat du Canada

En vente:
Communication Canada – Édition Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

SENATE OF CANADA

Legal and Constitutional Affairs,
Standing Senate Committee
1st Session, 37th Parliament, 2001-02

INDEX

(Issues 1-37 inclusive)

Numbers in bold refer to the issue number

R: Issue number followed by R refers to the report contained within that issue.

COMMITTEE

Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee

Motions and agreements

Acting Chairman, election, Senator Moore, **14**:4-5,55-6

Bill C-7, **14**:4; **15**:4-10,18-66

Bill C-9, **9**:3-5,9-15

Bill C-12, **7**:3,4-5,39-40,57-9

Bill C-15A, **24**:3-4,17-32

Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, **34**:4,22

Bill C-24, **19**:3-4,13-22

Bill C-30, **30**:6,28-9

Bill C-40, **20**:5,46-7

Bill C-43, **36**:5,24-5

Bill C-441, **37**:4-5,40

Bill S-4, **1**:7; **3**:4,5-7,52-5,86-116

Bill S-25, **5**:4-5

Bill S-27, **8**:6,46-7

Bill S-28, **8**:7,47

Bill S-41, **35**:3,4-6,25-6,46-52

Budget, **4**:4-5,37-8; **26**:3,4; **31**:3-4,29

Chief Electoral Officer, regulation proposed, **18**:4

Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, **6**:4

Organization meeting, **1**:4-7,10-8

Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001,
10:5-6,31-58

Statutory review provisions, implementation, special study, **30**:4

Orders of reference

Bill C-7, **11**:3

Bill C-9, **8**:3

Bill C-12, **6**:3

Bill C-15A, **20**:3

Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, **34**:3

Bill C-24, **16**:3

Bill C-30, **30**:3

Bill C-40, **20**:3

Bill C-43, **36**:3

Bill C-441, **37**:3

Bill S-4, **1**:3

Bill S-25, **5**:3

Bill S-27, **8**:3

Bill S-28, **8**:3-4

Bill S-32, **23**:3

Bill S-41, **32**:3

Chief Electoral Officer, regulation proposed, **15**:3

Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, **4**:3

Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, **10**:3

Procedure, **7**:38-9; **32**:54-5; **35**:3,22-6

Future business, **5**:19-26; **9**:15

Questions of privilege and points of order

Bill C-7, Senator Andreychuk, **11**:63-4

Bill C-7, Senator Joyal, **12**:126-7; **15**:16-7

Bill C-12, Senator Cools, **6**:9

SÉNAT DU CANADA

Affaires juridiques et constitutionnelles,
Comité sénatorial permanent
1^{re} session, 37^e législature, 2001-2002

INDEX

(Fascicules 1-37 inclusivement)

Les numéros en caractère gras indiquent les fascicules

R: Le numéro de fascicule suivi d'un R réfère au rapport contenu dans ce fascicule.

COMITÉ

Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial permanent

Motions et conventions

Budget, **4**:4-5,37-8; **26**:3,4; **31**:3-4,29

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, **6**:4

Directeur général des élections, règlement proposé, **18**:4

Examens réglementaires, disposition, étude spéciale, **30**:4

Président suppléant, élection, sénateur Moore, **14**:4-5,55-6

Projet de loi C-7, **14**:4; **15**:4-10,18-66

Projet de loi C-9, **9**:3-5,9-15

Projet de loi C-12, **7**:3,4-5,39-40,57-9

Projet de loi C-15A, **24**:3-4,17-32

Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement,
34:4,22

Projet de loi C-24, **19**:3-4,13-22

Projet de loi C-30, **30**:6,28-9

Projet de loi C-40, **20**:5,46-7

Projet de loi C-43, **36**:5,24-5

Projet de loi C-441, **37**:4-5,40

Projet de loi S-4, **1**:7; **3**:4,5-7,52-5,86-116

Projet de loi S-25, **5**:4-5

Projet de loi S-27, **8**:6,46-7

Projet de loi S-28, **8**:7,47

Projet de loi S-41, **35**:3,4-6,25-6,46-52

Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, **10**:5-6,
31-58

Réunion d'organisation, **1**:4-7,10-8

Ordres de renvoi

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, **4**:3

Directeur général des élections, règlement proposé, **15**:3

Projet de loi C-7, **11**:3

Projet de loi C-9, **8**:3

Projet de loi C-12, **6**:3

Projet de loi C-15A, **20**:3

Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement,
34:3

Projet de loi C-24, **16**:3

Projet de loi C-30, **30**:3

Projet de loi C-40, **20**:3

Projet de loi C-43, **36**:3

Projet de loi C-441, **37**:3

Projet de loi S-4, **1**:3

Projet de loi S-25, **5**:3

Projet de loi S-27, **8**:3

Projet de loi S-28, **8**:3-4

Projet de loi S-32, **23**:3

Projet de loi S-41, **32**:3

Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, **10**:3

Procédure, **7**:38-9; **32**:54-5; **35**:3,22-6

Travaux futurs, **5**:19-26; **9**:15

Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee —Cont'd

Questions of privilege and points of order —Cont'd

- Bill C-441, Senator Joyal, 37:6
 Bill S-4, Senator Cools, 3:3,28-31,51-2,99
 Bill S-4, Senator Joyal, 1:19
 Bill S-41, Senator Cools, 35:3,23-5
 Bill S-41, Senator Joyal, 35:29

Reports to Senate

- Bill C-7, with amendments, 15:12-5
 Bill C-9, without amendment but with observations, 9:6-8
 Bill C-12, without amendment, 7:6
 Bill C-15A, with amendments, 25:4
 Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:6
 Bill C-24, without amendment but with observations, 19:5-7
 Bill C-30, without amendment, 30:7
 Bill C-40, without amendment, 20:6
 Bill C-43, without amendment, 36:6
 Bill S-4, without amendment with an observation, 3:8
 Bill S-25, with amendments, 5:6
 Bill S-27, without amendment, 8:8
 Bill S-28, without amendment, 8:8
 Bill S-41, with amendments, 35:7-8
 Budget, 33:5-10
 Chief Electoral Officer, regulation proposed, 18:5-7
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 7:6
 Expenses incurred during the second Session of the thirty-sixth Parliament, 1:9
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 14:7-11

SENATORS

Andreychuk, Hon. Raynell

- Bill C-7, 11:19-21,23,48-50,63-5,74,89-92; 12:20-1,24-5,28,50-3,66,90-2,104-5,110,135; 13:20-1,40,45,68,81-6,101-2,131,133-5; 14:21-3,51-4,99-100,108-10,136-8; 15:16,18-9,21-3,25,28-30,32-9,41-3,49-50,53-7,61-2,64-6
 Bill C-12, 6:10-3; 7:58
 Bill C-15A, 20:44-6; 22:34,41,45,52,56-8; 24:18,23-4,28,31
 Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:10-2,17,21-2
 Bill C-24, 18:66,79-80; 19:12,15-6,21
 Bill C-30, 30:13
 Bill C-43, 36:19-21
 Bill C-441, 37:19-20,32-4,40
 Bill S-4, 1:19,34,36
 Bill S-41, 32:42; 33:16-8,44-7; 34:34-7; 35:13,26-8,33,37-8
 Organization meeting, 1:10-1,14-5,18
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:14-6,19-20,22-4,27-8,32,34,41,47-50,53

Atkins, Hon. Norman K.

- Bill C-9, 8:33

Banks, Hon. Tommy

- Bill C-12, 7:19-21,26-7,42-3,51-3,58
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:25,29-30,34-6

Beaudoin, Hon. Gérard A., Deputy Chairman of the Committee

- Bill C-7, 11:24-5,53-5,64-7,74,87-9,97,111,114-5; 12:16-7,28,46-9,65,74,76,110,133; 13:91,93-4,96,98-9,102-4,106,110,112-5,123,133-5,139-40,143; 14:25-7,32,93-5,108,126-8; 15:17-9,21,25,30-3,37-9,41,43,45-53,57-62,66
 Bill C-9, 8:68-70; 9:15

Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial —Suite

- Questions de privilège et appels au Règlement
 Projet de loi C-7, sénatrice Andreychuk, 11:63-4
 Projet de loi C-7, sénateur Joyal, 12:126-7; 15:16-7
 Projet de loi C-12, sénatrice Cools, 6:9
 Projet de loi C-441, sénateur Joyal, 37:6
 Projet de loi S-4, sénatrice Cools, 3:3,28-31,51-2,99
 Projet de loi S-4, sénateur Joyal, 1:19
 Projet de loi S-41, sénatrice Cools, 35:3,23-5
 Projet de loi S-41, sénateur Joyal, 35:29
 Rapports au Sénat
 Budget, 33:5-10
 Dépenses encourues au cours de la deuxième session de la trente-sixième législature, 1:9
 Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 7:6
 Directeur général des élections, règlement proposé, 18:5-7
 Projet de loi C-7, avec amendements, 15:12-5
 Projet de loi C-9, sans amendement mais avec observations, 9:6-8
 Projet de loi C-12, sans amendement, 7:6
 Projet de loi C-15A, avec amendements, 25:4
 Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:6
 Projet de loi C-24, sans amendement mais avec observations, 19:5-7
 Projet de loi C-30, sans amendement, 30:7
 Projet de loi C-40, sans amendement, 20:6
 Projet de loi C-43, sans amendement, 36:6
 Projet de loi S-4, sans amendement mais avec observations, 3:8
 Projet de loi S-25, avec amendements, 5:6
 Projet de loi S-27, sans amendement, 8:8
 Projet de loi S-28, sans amendement, 8:8
 Projet de loi S-41, avec amendements, 35:7-8
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 14:7-11

SÉNATEURS

Andreychuk, honorable Raynell

- Projet de loi C-7, 11:19-21,23,48-50,63-5,74,89-92; 12:20-1,24-5,28,50-3,66,90-2,104-5,110,135; 13:20-1,40,45,68,81-6,101-2,131,133-5; 14:21-3,51-4,99-100,108-10,136-8; 15:16,18-9,21-3,25,28-30,32-9,41-3,49-50,53-7,61-2,64-6
 Projet de loi C-12, 6:10-3; 7:58
 Projet de loi C-15A, 20:44-6; 22:34,41,45,52,56-8; 24:18,23-4,28,31
 Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:10-2,17,21-2
 Projet de loi C-24, 18:66,79-80; 19:12,15-6,21
 Projet de loi C-30, 30:13
 Projet de loi C-43, 36:19-21
 Projet de loi C-441, 37:19-20,32-4,40
 Projet de loi S-4, 1:19,34,36
 Projet de loi S-41, 32:42; 33:16-8,44-7; 34:34-7; 35:13,26-8,33,37-8
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:14-6,19-20,22-4,27-8,32,34,41,47-50,53
 Réunion d'organisation, 1:10-1,14-5,18

Atkins, honorable Norman K.

- Projet de loi C-9, 8:33

Banks, honorable Tommy

- Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:25,29-30,34-6
 Projet de loi C-12, 7:19-21,26-7,42-3,51-3,58

Beaudoin, honorable Gérard A., vice-président du Comité

- Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:18-20,31-3
 Directeur général des élections, règlement proposé, 15:69-70,76,80

Beaudoin, Hon. Gérard A., Deputy Chairman of the Committee —Cont'd

Bill C-12, 6:8-10,27; 7:40,47-9,54,58
 Bill C-15A, 22:14-5,21-2,27-8,31,46-7,50-1; 24:10-3,17-8,22-3,31
 Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:8-9,20-2
 Bill C-24, 16:18-9,35,59-62; 17:6,14,17-9; 18:21-3,37-9,63,67,72-3,85; 19:10,13-4,20-1
 Bill C-30, 30:11-3,25,28
 Bill C-441, 37:10-1,32,38,40
 Bill S-4, 1:18-9,23,29,35-7,45; 2:14-6,21,27; 3:9,14-6,18,20,22,24, 26-7,54-7,71-2,88,93-5,98-100,103-16
 Bill S-27, 8:42-6
 Bill S-28, 8:42-6
 Bill S-32, 23:17-8; 25:15-7; 26:4,9-10; 27:14-8; 28:9-10,21,36; 29:4, 7-8,16-9,22,24,29-31,33; 31:5,13-5,44-6
 Bill S-41, 32:9-13,19,21,25-7,32-4,38-9,41-2,49-51,54; 34:26-33,41-2, 44-5; 35:11-21,28,32-4,39,46-8,50-1
 Chief Electoral Officer, regulation proposed, 15:69-70,76,80
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:18-20,31-3
 Organization meeting, 1:13-4,16-7
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:7-12,14,17-8,20-6,29,30-4,37,41,44,52-5

Biron, Hon. Michel

Bill C-15A, 24:23

Bryden, Hon. John G.

Bill C-9, 8:22-4
 Bill C-30, 30:14,23
 Bill C-43, 36:19,21
 Bill S-32, 23:31; 26:4,18-21; 27:21; 29:19,21-2; 31:28,52-4
 Bill S-41, 33:52-3; 35:14,24-5,32,37,44-6,48,51

Buchanan, Hon. John

Bill C-7, 15:21,30,39,41,57,62,66
 Bill C-9, 8:25-7
 Bill C-43, 36:14-5
 Bill S-4, 3:89,100,108,111-2,115
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10: 27-8

Christensen, Hon. Ione Jean

Bill C-7, 12:115-6

Cools, Hon. Anne C.

Bill C-7, 11:18,35-7,63,92; 12:93-4,128; 13:45-7,80,123,140-1; 14: 35-6,76-9,113-5,128,144-6; 15:18,21,24,29-30,37-41,43,47,50,56-7, 62,66
 Bill C-9, 8:59,61-3,65
 Bill C-12, 6:9,18-23,26-7; 7:8-18,21,27-8,31-3,39-40,43-5,48-50,53, 57-9
 Bill C-15A, 24:14-5,17-8,21-2,27-31
 Bill C-24, 16:43,73-6; 17:25-33; 18:60-2,66-7,72,82-4; 19:10-1,13,15, 19-22
 Bill S-4, 2:21-4,26; 3:12,27-31,35-9,54-5,72-9,85-6,89,97,99-100, 103,107-8
 Bill S-27, 8:45-6
 Bill S-28, 8:45-6
 Bill S-41, 32:35,54-5; 33:44; 35:20,22-6
 Organization meeting, 1:11,13-6
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:14, 34-7,40-5,47,48-50,56-8

Day, Hon. Joseph A.

Bill C-43, 36:15

Beaudoin, honorable Gérard A., vice-président du Comité —Suite

Projet de loi C-7, 11:24-5,53-5,64-7,74,87-9,97,111,114-5; 12:16-7,28, 46-9,65,74,76,110,133; 13:91,93-4,96,98-9,102-4,106,110,112-5, 123,133-5,139-40,143; 14:25-7,32,93-5,108,126-8; 15:17-9,21,25, 30-3,37-9,41,43,45-53,57-62,66
 Projet de loi C-9, 8:68-70; 9:15
 Projet de loi C-12, 6:8-10,27; 7:40,47-9,54,58
 Projet de loi C-15A, 22:14-5,21-2,27-8,31,46-7,50-1; 24:10-3,17-8, 22-3,31
 Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34: 8-9,20-2
 Projet de loi C-24, 16:18-9,35,59-62; 17:6,14,17-9; 18:21-3,37-9,63, 67,72-3,85; 19:10,13-4,20-1
 Projet de loi C-30, 30:11-3,25,28
 Projet de loi C-441, 37:10-1,32,38,40
 Projet de loi S-4, 1:18-9,23,29,35-7,45; 2:14-6,21,27; 3:9,14-6,18,20, 22,24,26-7,54-7,71-2,88,93-5,98-100,103-16
 Projet de loi S-27, 8:42-6
 Projet de loi S-28, 8:42-6
 Projet de loi S-32, 23:17-8; 25:15-7; 26:4,9-10; 27:14-8; 28:9-10,21,36; 29:4,7-8,16-9,22,24,29-31,33; 31:5,13-5,44-6
 Projet de loi S-41, 32:9-13,19,21,25-7,32-4,38-9,41-2,49-51,54; 34: 26-33,41-2,44-5; 35:11-21,28,32-4,39,46-8,50-1
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:7-12,14, 17-8,20-6,29,30-4,37,41,44,52-5
 Réunion d'organisation, 1:13-4,16-7

Biron, honorable Michel

Projet de loi C-15A, 24:23

Bryden, honorable John G.

Projet de loi C-9, 8:22-4
 Projet de loi C-30, 30:14,23
 Projet de loi C-43, 36:19,21
 Projet de loi S-32, 23:31; 26:4,18-21; 27:21; 29:19,21-2; 31:28,52-4
 Projet de loi S-41, 33:52-3; 35:14,24-5,32,37,44-6,48,51

Buchanan, honorable John

Projet de loi C-7, 15:21,30,39,41,57,62,66
 Projet de loi C-9, 8:25-7
 Projet de loi C-43, 36:14-5
 Projet de loi S-4, 3:89,100,108,111-2,115
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:27-8

Christensen, honorable Ione Jean

Projet de loi C-7, 12:115-6

Cools, honorable Anne C.

Projet de loi C-7, 11:18,35-7,63,92; 12:93-4,128; 13:45-7,80,123, 140-1; 14:35-6,76-9,113-5,128,144-6; 15:18,21,24,29-30,37-41,43, 47,50,56-7,62,66
 Projet de loi C-9, 8:59,61-3,65
 Projet de loi C-12, 6:9,18-23,26-7; 7:8-18,21,27-8,31-3,39-40,43-5, 48-50,53,57-9
 Projet de loi C-15A, 24:14-5,17-8,21-2,27-31
 Projet de loi C-24, 16:43,73-6; 17:25-33; 18:60-2,66-7,72,82-4; 19: 10-1,13,15,19-22
 Projet de loi S-4, 2:21-4,26; 3:12,27-31,35-9,54-5,72-9,85-6,89,97, 99-100,103,107-8
 Projet de loi S-27, 8:45-6
 Projet de loi S-28, 8:45-6
 Projet de loi S-41, 32:35,54-5; 33:44; 35:20,22-6
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:14,34-7, 40-5,47,48-50,56-8
 Réunion d'organisation, 1:11,13-6

Day, honorable Joseph A.

Projet de loi C-43, 36:15

De Bané, Hon. Pierre

Bill C-12, 7:58
 Bill S-4, 3:17-9,26

Di Nino, Hon. Consiglio

Bill C-7, 15:21,24,26-7,30,35-7,39,42,44,47-9,51-7,62,65-6

Finestone, Hon. Sheila

Bill C-12, 7:58

Fitzpatrick, Hon. D. Ross

Bill C-441, 37:18,38,40
 Bill S-4, 3:111-2

Fraser, Hon. Joan Thorne

Bill C-7, 11:30-1,58-60,98-100,109-10,113-4; 12:21-2,25-6,55-6,64, 110-2,151-2; 14:33-5,77,88,96,106-7; 15:16,30,32,34,37,39-43, 46-50,52-6,58,60-3,66
 Bill C-9, 8:13-4,22,26,30-5,68; 9:10,12-4
 Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:21
 Bill C-24, 16:16-8; 18:77; 19:9-10,19-22
 Bill C-43, 36:13-4
 Bill C-441, 37:8,20-1,24-5,37,39,40
 Bill S-4, 1:30-1; 2:20-1,39; 3:22,27-9,37-8,57-60,79-81,89,98-100, 106-112,114-5
 Bill S-27, 8:41-2,44-6
 Bill S-28, 8:41-2,44-6
 Bill S-32, 23:19-20; 25:19-20; 26:11-2,15; 28:10-2,23-4; 31:25-9,46-9
 Bill S-41, 32:16-7,21-2,26,34-6,39-40,47-8; 33:13-5,23,42-4; 34:23,25, 27,45; 35:15,17,19,21,23,26-7,29-30,39-41,46,48,50-1
 Chief Electoral Officer, regulation proposed, 15:71,74-5,80
 Organization meeting, 1:11,13,18
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:33-4,37-8,41-5,47-8,50,52-4

Gauthier, Hon. Jean-Robert

Bill S-32, 25:23-6; 26:13-5; 27:22-5,30; 28:12-5,22,26-7,36; 29:22-5; 31:18-21,41,55
 Bill C-441, 37:13-4,18

Gill, Hon. Aurélien

Bill C-24, 16:72-3

Grafstein, Hon. Jeremiah S.

Bill C-7, 11:51-3,66-8,73-4,102-10,115; 12:18-20,27,41-5,76-81,88; 13:62-5,87-92,103-6,111-3,123,136-9; 14:64-6,68,76-8,93,96-7, 110-2,114-5,130-4; 15:18-21,25-6,29-30,32,35-7,39,43,45,52,54, 57-9,61,65-6
 Bill C-12, 6:17,26
 Bill C-15A, 21:15-9; 22:57-62; 24:12-3,19-20,25-7
 Bill C-24, 17:6,19-25,28
 Bill C-30, 30:12,20-4
 Bill C-441, 37:35-6
 Bill S-4, 1:34-9,44; 3:16,18,22,24-6,29-30,46-7,87,89-94,100,105-10, 112-5
 Bill S-32, 23:20-2,29; 27:25-8; 28:16
 Organization meeting, 1:15-7
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:35-7,39-40,51-8

Gustafson, Hon. Leonard Joe

Bill C-7, 11:37-9
 Bill C-441, 37:18-9
 Bill S-4, 3:90,100,108,112
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:27-9,33-4

De Bané, honorable Pierre

Projet de loi C-12, 7:58
 Projet de loi S-4, 3:17-9,26

Di Nino, honorable Consiglio

Projet de loi C-7, 15:21,24,26-7,30,35-7,39,42,44,47-9,51-7,62,65-6

Finestone, honorable Sheila

Projet de loi C-12, 7:58

Fitzpatrick, honorable D. Ross

Projet de loi C-441, 37:18,38,40
 Projet de loi S-4, 3:111-2

Fraser, honorable Joan Thorne

Directeur général des élections, règlement proposé, 15:71,74-5,80
 Projet de loi C-7, 11:30-1,58-60,98-100,109-10,113-4; 12:21-2,25-6, 55-6,64,110-2,151-2; 14:33-5,77,88,96,106-7; 15:16,30,32,34,37, 39-43,46-50,52-6,58,60-3,66
 Projet de loi C-9, 8:13-4,22,26,30-5,68; 9:10,12-4
 Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34: 21
 Projet de loi C-24, 16:16-8; 18:77; 19:9-10,19-22
 Projet de loi C-43, 36:13-4
 Projet de loi C-441, 37:8,20-1,24-5,37,39,40
 Projet de loi S-4, 1:30-1; 2:20-1,39; 3:22,27-9,37-8,57-60,79-81,89, 98-100,106-112,114-5
 Projet de loi S-27, 8:41-2,44-6
 Projet de loi S-28, 8:41-2,44-6
 Projet de loi S-32, 23:19-20; 25:19-20; 26:11-2,15; 28:10-2,23-4; 31: 25-9,46-9
 Projet de loi S-41, 32:16-7,21-2,26,34-6,39-40,47-8; 33:13-5,23,42-4; 34:23,25,27,45; 35:15,17,19,21,23,26-7,29-30,39-41,46,48,50-1
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:33-4, 37-8,41-5,47-8,50,52-4
 Réunion d'organisation, 1:11,13,18

Gauthier, honorable Jean-Robert

Projet de loi S-32, 25:23-6; 26:13-5; 27:22-5,30; 28:12-5,22,26-7,36; 29:22-5; 31:18-21,41,55
 Projet de loi C-441, 37:13-4,18

Gill, honorable Aurélien

Projet de loi C-24, 16:72-3

Grafstein, honorable Jeremiah S.

Projet de loi C-7, 11:51-3,66-8,73-4,102-10,115; 12:18-20,27,41-5, 76-81,88; 13:62-5,87-92,103-6,111-3,123,136-9; 14:64-6,68,76-8,93, 96-7,110-2,114-5,130-4; 15:18-21,25-6,29-30,32,35-7,39,43,45,52, 54,57-9,61,65-6
 Projet de loi C-12, 6:17,26
 Projet de loi C-15A, 21:15-9; 22:57-62; 24:12-3,19-20,25-7
 Projet de loi C-24, 17:6,19-25,28
 Projet de loi C-30, 30:12,20-4
 Projet de loi C-441, 37:35-6
 Projet de loi S-4, 1:34-9,44; 3:16,18,22,24-6,29-30,46-7,87,89-94,100, 105-10,112-5
 Projet de loi S-32, 23:20-2,29; 27:25-8; 28:16
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:35-7, 39-40,51-8
 Réunion d'organisation, 1:15-7

Gustafson, honorable Leonard Joe

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:27-9,33-4
 Projet de loi C-7, 11:37-9
 Projet de loi C-441, 37:18-9
 Projet de loi S-4, 3:90,100,108,112

Jaffer, Hon. Mobina S.B.

Bill C-15A, 24:29

Joyal, Hon. Serge

Bill C-7, 11:50,56-8,70,93-6,98,111,113-4; 12:23-4,57-62,65,84-7, 101-2,113-4,125-7,145,148; 13:24-5,27,58-9,93,100,105-11,114-5, 127,134,140; 14:28-31,33,48-50,75-6,98-9,112,139-43; 15:16-8,21, 27-8,30-2,38-40,42,44,47,50,52,61-4,66

Bill C-9, 8:19-20,56-7,66-7; 9:9,13-4

Bill C-12, 6:13-6; 7:22-6,35,37-8,45,47-9,51,54-8

Bill C-15A, 20:56-8; 22:15-21,29,37-40,44-5,49-50; 24:9-12,14,24-5, 29

Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:15-6

Bill C-24, 16:21-8,39-41,63-5; 17:31-5; 18:24-5,39-43,55-9,74-8,85; 19:11-4,18-9

Bill C-30, 30:14-7,25-8

Bill C-43, 36:15-8,22-3,25

Bill C-441, 37:6,11-3,26-7,29-31,37,40

Bill S-4, 1:19,39-43; 2:16-20,24,35-7; 3:22,47-50,54,60-1,67-72,74, 81-3,87-8,90,96-105,108-110,112

Bill S-27, 8:44-5

Bill S-28, 8:44-5

Bill S-32, 23:23-6,28; 25:27-9; 26:12,15-8; 27:18-23; 28:15-6,24-6; 29:25-6,28-9,31-2; 31:21-3,50-1

Bill S-41, 32:18-20,36-9,42; 33:18-21,28-30,47-50; 34:27,32,39-40; 35:12-3,16-9,30-1,41,46-9,50-1

Chief Electoral Officer, regulation proposed, 15:71-4

Organization meeting, 1:14

Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001,
10:12-3,18-9,21-2,24-6,30-1,46,48-9,51,53-4,56

Kelleher, Hon. James

Bill C-24, 16:20-1

Mahovlich, Hon. Francis

Bill C-9, 8:61

Milne, Hon. Lorna, Chairman of the Committee

Bill C-7, 11:7,18-9,29,36-7,39,53,63-4,66-71,75-6,92,97,108,110, 112-5; 12:18,20-2,29,41-3,51-2,57,62,65-8,84,92-5,100,103,108, 112,114,116-7,126-7,132,141-2,150,152-3; 13:7,20,29,39-40,48-9, 61,65,69,81,83; 14:12,21,24,32,36,48,50,55,74,79,93-4,100-1,103, 105,113,116,139,146; 15:16-21,29-30,32,33,36-9,41-2,44-52,54-8, 60-6

Bill C-9, 8:9,16,18,22,25-7,32,34-6,47-8,61-2,68,70; 9:9-10,12-5

Bill C-12, 6:5,10,14,16,21-4,27; 7:7-19,27-8,31-40,44-6,52-9

Bill C-15A, 20:7,16,25-6,31,37,46-8,56,58-9; 21:4,12-3,16,20; 22:5, 21-2,28,31-2,34-5,47,49,56-8,63; 24:5-9,11,13-4,17-8,23-4,27-32

Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:7,15-6, 20-2

Bill C-24, 16:6,12-3,30,42-3,46,59-60,76; 17:4,6,8,17-8,25,28-9,32, 36-7; 18:8,13,23,32,45,52-3,60,62,66-7,74,83,85; 19:8-10,12-5,17, 20-2

Bill C-30, 30:8,20,27-9

Bill C-43, 36:7,17,21,23-5

Bill C-441, 37:6,8,11,15,16,18-24,27,32-4,37,40

Bill S-4, 1:28-9,34,36,38-9,42-6; 2:4,18-20,24-7,38-9; 3:9,25,29-32, 36-9,50-1,54-7,72,76,80,86-90,93,97,99-101,105-16

Bill S-27, 8:36-7,45-7

Bill S-28, 8:36-7,45-7

Bill S-32, 23:5,15,31; 25:5,23,30; 26:4,10-1,15,21-2; 27:4,12,17,21-2, 29-30; 28:5,17,26-7,36-7; 31:11,15,27,29,35,43-4,50,54-5

Bill S-41, 32:6,10,15,17,21,32,38,40,42-3,49,51,53-5; 33:11,13,22-4, 27,31,38-9,42,47,52,54; 34:23,32,34-5,43-6; 35:9-11,14-5,17-20, 22-6,28,33-4,37,40,46-52

Chief Electoral Officer, regulation proposed, 15:67,70,74,76,80

Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:6,18,21-3,27,29, 34-8

Organization meeting, 1:10-18

Jaffer, honorable Mobina S.B.

Projet de loi C-15A, 24:29

Joyal, honorable Serge

Directeur général des élections, règlement proposé, 15:71-4

Projet de loi C-7, 11:50,56-8,70,93-6,98,111,113-4; 12:23-4,57-62,65, 84-7,101-2,113-4,125-7,145,148; 13:24-5,27,58-9,93,100,105-11, 114-5,127,134,140; 14:28-31,33,48-50,75-6,98-9,112,139-43; 15: 16-8,21,27-8,30-2,38-40,42,44,47,50,52,61-4,66

Projet de loi C-9, 8:19-20,56-7,66-7; 9:9,13-4

Projet de loi C-12, 6:13-6; 7:22-6,35,37-8,45,47-9,51,54-8

Projet de loi C-15A, 20:56-8; 22:15-21,29,37-40,44-5,49-50; 24:9-12, 14,24-5,29

Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:15-6

Projet de loi C-24, 16:21-8,39-41,63-5; 17:31-5; 18:24-5,39-43,55-9, 74-8,85; 19:11-4,18-9

Projet de loi C-30, 30:14-7,25-8

Projet de loi C-43, 36:15-8,22-3,25

Projet de loi C-441, 37:6,11-3,26-7,29-31,37,40

Projet de loi S-4, 1:19,39-43; 2:16-20,24,35-7; 3:22,47-50,54,60-1, 67-72,74,81-3,87-8,90,96-105,108-110,112

Projet de loi S-27, 8:44-5

Projet de loi S-28, 8:44-5

Projet de loi S-32, 23:23-6,28; 25:27-9; 26:12,15-8; 27:18-23; 28:15-6, 24-6; 29:25-6,28-9,31-2; 31:21-3,50-1

Projet de loi S-41, 32:18-20,36-9,42; 33:18-21,28-30,47-50; 34:27,32, 39-40; 35:12-3,16-9,30-1,41,46-9,50-1

Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:12-3, 18-9,21-2,24-6,30-1,46,48-9,51,53-4,56

Réunion d'organisation, 1:14

Kelleher, honorable James

Projet de loi C-24, 16:20-1

Mahovlich, honorable Francis

Projet de loi C-9, 8:61

Milne, honorable Lorna, présidente du Comité

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude 4:6,18,21-3,27,29,34-8

Directeur général des élections, règlement proposé, 15:67,70,74,76,80

Projet de loi C-7, 11:7,18-9,29,36-7,39,53,63-4,66-71,75-6,92,97,108, 110,112-5; 12:18,20-2,29,41-3,51-2,57,62,65-8,84,92-5,100,103, 108,112,114,116-7,126-7,132,141-2,150,152-3; 13:7,20,29,39-40, 48-9,61,65,69,81,83; 14:12,21,24,32,36,48,50,55,74,79,93-4,100-1, 103,105,113,116,139,146; 15:16-21,29-30,32,33,36-9,41-2,44-52, 54-8,60-6

Projet de loi C-9, 8:9,16,18,22,25-7,32,34-6,47-8,61-2,68,70; 9:9-10, 12-5

Projet de loi C-12, 6:5,10,14,16,21-4,27; 7:7-19,27-8,31-40,44-6,52-9

Projet de loi C-15A, 20:7,16,25-6,31,37,46-8,56,58-9; 21:4,12-3,16,20; 22:5,21-2,28,31-2,34-5,47,49,56-8,63; 24:5-9,11,13-4,17-8,23-4, 27-32

Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:7, 15-6,20-2

Projet de loi C-24, 16:6,12-3,30,42-3,46,59-60,76; 17:4,6,8,17-8,25, 28-9,32,36-7; 18:8,13,23,32,45,52-3,60,62,66-7,74,83,85; 19:8-10, 12-5,17,20-2

Projet de loi C-30, 30:8,20,27-9

Projet de loi C-43, 36:7,17,21,23-5

Projet de loi C-441, 37:6,8,11,15,16,18-24,27,32-4,37,40

Projet de loi S-4, 1:28-9,34,36,38-9,42-6; 2:4,18-20,24-7,38-9; 3:9,25, 29-32,36-9,50-1,54-7,72,76,80,86-90,93,97,99-101,105-16

Projet de loi S-27, 8:36-7,45-7

Projet de loi S-28, 8:36-7,45-7

Projet de loi S-32, 23:5,15,31; 25:5,23,30; 26:4,10-1,15,21-2; 27:4,12, 17,21-2,29-30; 28:5,17,26-7,36-7; 31:11,15,27,29,35,43-4,50,54-5

Projet de loi S-41, 32:6,10,15,17,21,32,38,40,42-3,49,51,53-5; 33:11, 13,22-4,27,31,38-9,42,47,52,54; 34:23,32,34-5,43-6; 35:9-11,14-5, 17-20,22-6,28,33-4,37,40,46-52

Milne, Hon. Lorna, Chairman of the Committee —Cont'd

Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:31-46,48,50-8

Moore, Hon. Wilfred P., Acting Chairman (issue 14)

Bill C-7, 11:111; 12:89,142; 13:42-3; 14:56,60-1,113; 15:18,21,36-7, 39,42,44,50-1,58,62,66
 Bill C-9, 8:12,23-4,26,33; 9:12
 Bill C-12, 6:25; 7:18-9,26,34-41,44-5,56,58
 Bill C-24, 16:28,44-5; 17:36-7; 18:57-8
 Bill C-30, 30:19-20
 Bill C-441, 37:15,40
 Bill S-4, 3:83-5,90,100,108-9,112-4
 Bill S-27, 8:43-4
 Bill S-28, 8:43-4
 Bill S-32, 31:15-8,27-8,51-2
 Bill S-41, 35:43-6,48,51
 Chief Electoral Officer, regulation proposed, 15:74
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:22-3,25-7,30-1, 37
 Organization meeting, 1:10
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:32, 37,42-3

Nolin, Hon. Pierre Claude

Bill C-7, 11:27-9,33-4,46-8,67-70,100-2,106-8,110; 12:20-2,26-9,52, 64-5,77-9,81,83,87-9,110,112,114-5,140-2; 13:27,29,44,65,87,99, 106,112-4,130,132-3
 Bill C-9, 9:14-5
 Bill C-12, 6:23-5; 7:21-2,31-3,36,48-51,53,58
 Bill C-15A, 20:16-8,26-31,40,42-3,46; 21:12-6,19-20; 22:15,34,42-4, 52-4,56,61-3; 24:11,15-31
 Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:12-5, 18-21
 Bill C-24, 18:28-30,44,56-7,60,66,73-4,85; 19:10,13,17-8
 Bill C-441, 37:16-7,22,39
 Bill S-4, 1:32-3,43,45; 2:24-7; 3:21-4,29,37
 Bill S-32, 23:7-8,26-8; 31:42-3
 Bill S-41, 32:17-8,23-6,40-3; 33:15-6,20,27-8
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:20-2,24,33,36-7

Pearson, Hon. Landon

Bill C-7, 11:31-2,60-1,65,108-10,114; 12:17-8,25,27-8,54-5,82-3, 106-8,138; 13:23-4,40-2; 14:69-70,107-8,128-9; 15:21,23-5,28-30, 36,39,42-4,55,58,60,62,66
 Bill C-9, 8:32; 9:15
 Bill C-15A, 20:19-22,54-6; 22:28-30; 24:17,21-2,25,29
 Bill C-24, 18:23-4; 19:20
 Bill C-441, 37:15-6,23,26,32,40
 Bill S-4, 2:37-8; 3:14-5,44-5,95-7,100,106,108,111-5
 Bill S-41, 35:29,43,51
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:26-7,35
 Organization meeting, 1:14
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:14, 21,29-31,33,35,37,45-6,49

Poulin, Hon. Marie-Paule

Bill C-441, 37:14,31-2,38,40

Poy, Hon. Vivienne

Bill C-7, 13:65-7
Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001, 10:21

Prud'homme, Hon. Marcel

Bill C-7, 11:32-3
 Bill C-9, 8:14-8,21,32-6
 Bill C-441, 37:8-11,17,39-4
 Bill S-41, 32:20

Milne, honorable Lorna, présidente du Comité —Suite

Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:31-46, 48,50-8
 Réunion d'organisation, 1:10-8

Moore, honorable Wilfred P., président suppléant (fascicule 14)

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:22-3,25-7,30-1,37
 Directeur général des élections, règlement proposé, 15:74
 Projet de loi C-7, 11:111; 12:89,142; 13:42-3; 14:56,60-1,113; 15:18, 21,36-7,39,42,44,50-1,58,62,66
 Projet de loi C-9, 8:12,23-4,26,33; 9:12
 Projet de loi C-12, 6:25; 7:18-9,26,34-41,44-5,56,58
 Projet de loi C-24, 16:28,44-5; 17:36-7; 18:57-8
 Projet de loi C-30, 30:19-20
 Projet de loi C-441, 37:15,40
 Projet de loi S-4, 3:83-5,90,100,108-9,112-4
 Projet de loi S-27, 8:43-4
 Projet de loi S-28, 8:43-4
 Projet de loi S-32, 31:15-8,27-8,51-2
 Projet de loi S-41, 35:43-6,48,51
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:32,37, 42-3
 Réunion d'organisation, 1:10

Nolin, honorable Pierre Claude

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:20-2,24,33,36-7
 Projet de loi C-7, 11:27-9,33-4,46-8,67-70,100-2,106-8,110; 12:20-2, 26-9,52,64-5,77-9,81,83,87-9,110,112,114-5,140-2; 13:27,29,44,65, 87,99,106,112-4,130,132-3
 Projet de loi C-9, 9:14-5
 Projet de loi C-12, 6:23-5; 7:21-2,31-3,36,48-51,53,58
 Projet de loi C-15A, 20:16-8,26-31,40,42-3,46; 21:12-6,19-20; 22:15, 34,42-4,52-4,56,61-3; 24:11,15-31
 Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:12-5,18-21
 Projet de loi C-24, 18:28-30,44,56-7,60,66,73-4,85; 19:10,13,17-8
 Projet de loi C-441, 37:16-7,22,39
 Projet de loi S-4, 1:32-3,43,45; 2:24-7; 3:21-4,29,37
 Projet de loi S-32, 23:7-8,26-8; 31:42-3
 Projet de loi S-41, 32:17-8,23-6,40-3; 33:15-6,20,27-8

Pearson, honorable Landon

Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:26-7,35
 Projet de loi C-7, 11:31-2,60-1,65,108-10,114; 12:17-8,25,27-8,54-5, 82-3,106-8,138; 13:23-4,40-2; 14:69-70,107-8,128-9; 15:21,23-5, 28-30,36,39,42-4,55,58,60,62,66
 Projet de loi C-9, 8:32; 9:15
 Projet de loi C-15A, 20:19-22,54-6; 22:28-30; 24:17,21-2,25,29
 Projet de loi C-24, 18:23-4; 19:20
 Projet de loi C-441, 37:15-6,23,26,32,40
 Projet de loi S-4, 2:37-8; 3:14-5,44-5,95-7,100,106,108,111-5
 Projet de loi S-41, 35:29,43,51
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:14,21, 29-31,33,35,37,45-6,49
 Réunion d'organisation, 1:14

Poulin, honorable Marie-Paule

Projet de loi C-441, 37:14,31-2,38,40

Poy, honorable Vivienne

Projet de loi C-7, 13:65-7
Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective, 10:21

Prud'homme, honorable Marcel

Projet de loi C-7, 11:32-3
 Projet de loi C-9, 8:14-8,21,32-6
 Projet de loi C-441, 37:8-11,17,39-40
 Projet de loi S-41, 32:20

Rivest, Hon. Jean-Claude

Bill C-7, **13**:68-9,124,126; **14**:72,74; **15**:16,21,27,30,33-4,37,39,42,58,62-3,66
 Bill C-15A, **20**:23-4; **22**:30
 Bill C-24, **16**:29-30,37,62-3; **17**:15; **19**:16-7
 Bill C-30, **30**:18,24
 Bill C-43, **36**:12-3
 Bill S-32, **23**:19,30-1; **25**:17-9,22; **26**:11-2; **29**:17-8; **31**:12-3,24
 Bill S-41, **32**:13-5,53-4; **33**:26-7,30,41,49,53; **34**:27,37-9
 Chief Electoral Officer, regulation proposed, **15**:71

Robichaud, Hon. Fernand

Bill C-24, **16**:69,71

Stollery, Hon. Peter

Bill C-9, **8**:13

Taylor, Hon. Nicholas W.

Bill S-41, **33**:22-3

Wilson, Hon. Lois M.

Bill C-7, **13**:61-2

Rivest, honorable Jean-Claude

Directeur général des élections, règlement proposé, **15**:71
 Projet de loi C-7, **13**:68-9,124,126; **14**:72,74; **15**:16,21,27,30,33-4,37,39,42,58,62-3,66
 Projet de loi C-15A, **20**:23-4; **22**:30
 Projet de loi C-24, **16**:29-30,37,62-3; **17**:15; **19**:16-7
 Projet de loi C-30, **30**:18,24
 Projet de loi C-43, **36**:12-3
 Projet de loi S-32, **23**:19,30-1; **25**:17-9,22; **26**:11-2; **29**:17-8; **31**:12-3,24
 Projet de loi S-41, **32**:13-5,53-4; **33**:26-7,30,41,49,53; **34**:27,37-9

Robichaud, honorable Fernand

Projet de loi C-24, **16**:69,71

Stollery, honorable Peter

Projet de loi C-9, **8**:13

Taylor, honorable Nicholas W.

Projet de loi S-41, **33**:22-3

Wilson, honorable Lois M.

Projet de loi C-7, **13**:61-2

SUBJECTS

Atlantic Canada Opportunities Agency Act

Board, meeting, frequency, **10**:26-7,28,33-4; **36**:9
 Enterprise Cape Breton Corporation, arrangements, **10**:28-9,33-4; **36**:9,14-5,19
 Governor in Council, approbation, **10**:27-8,30-1,32-4; **36**:9-10,14,15-6

Bill C-7 – Youth Criminal Justice Act

Discussion, **11**:7-115; **12**:7-153; **13**:7-143; **14**:12-146; **15**:16-66

Bill C-9 – Act to amend the Canada Elections Act and the Electoral

Boundaries Readjustment Act
 Discussion, **8**:9-36,47-70; **9**:9-15

Bill C-12 – Act to amend the Judges Act and to amend another Act in

consequence
 Discussion, **6**:5-27; **7**:7-59

Bill C-15A – Criminal Law Amendment Act, 2001

Discussion, **20**:7-46,48-59; **21**:4-20; **22**:5-63; **24**:5-32

Bill C-15A – Criminal Law Amendment Act, 2001, motion and message

concerning an amendment
 Discussion, **34**:7-22

Bill C-24 – Act to amend the Criminal Code (organized crime and law

enforcement) and to make consequential amendments to other Acts
 Discussion, **16**:6-76; **17**:4-37; **18**:8-85; **19**:8-22

Bill C-30 – Courts Administration Service Act

Discussion, **30**:8-29

Bill C-40 – Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001

Discussion, **20**:46-7

Bill C-43 – Act to amend certain Acts and instruments and to repeal the

Fisheries Prices Support Act
 Discussion, **36**:7-25

Bill C-441 – Act to change the names of certain electoral districts

Discussion, **37**:6-40

Bill S-4 – Federal Law–Civil Law Harmonization Act, No. 1

Discussion, **1**:18-46; **2**:4-39; **3**:9-116

SUJETS

Adolescents, système de justice pénale

Autochtones, sur-représentation, **11**:32,36,70,85,86-7; **12**:15,17,32,40-1,84-5,148-51; **14**:45,50-1,63,112,113,122,124,138-9,142-3
 Adolescents autochtones, **14**:76-7,78
 Autochtones québécois, **13**:61-2
 Charte, contestation possible, **13**:11,25
 Déterminants sociaux, parents et démographie, **13**:12,13-4,16-7,19-24,26-7,34-7,39,43; **14**:52,139,146
 Modifications proposées, **15**:13,42-5
 Peine, détermination et incarcération, craintes, **13**:9-10,12-3,17,18-9,22,25-6,27-9,42
 Probation, conditions, bris, **13**:12,22,28
 Ressources, recommandation, **13**:14,16,27,40
 Solution de rechange adaptée, importance, **13**:7-9,11-2,14-6,22,26,28,37-8; **14**:49-50,55
 Tribunaux autochtones, exemples, **13**:8,10-1,22-3,33-4,37-40,42-4,46; **14**:52-3
 Consultations et perception publique, **11**:9,10,15,16-7,19,27-9,31-2,35,37-9,54-6,77-8,79,84,89-90; **12**:29-32,39-40,50,59-60,72,76-7,85-6,123-4,146,147; **13**:81; **14**:12-3,16,21,33,37,38-9,43,46-7,66-7,110-1,125,136; **15**:24-6,27
 Jeunes, participation, **11**:31-2; **12**:37,38,120-1
 Contrevenants, cas et statistiques, **11**:35,40-1,42,49,50-1,54-5,59,61-3,71-4,108; **12**:7-10,12,13-5,27-9,34-5,41,71-2,76,77-81,102-3,124-5; **13**:18,30-1,44,60-1,70,73,78,79; **14**:17,19,45,46,85,88-9,101-2,110-1,117-8
 Adolescents, **14**:61-5,68-71,75-7,113-4
 Définition et âge de responsabilité pénale, **11**:20,21,35-7,42,44,68-70,79,83,85,92-3,102-8,114; **12**:18,32,41-6,72,118; **13**:64-5,76,77,78,90-4,112,118,119,124,138,140; **14**:41-2,45-6,57-8,64-6,81,89-90,97,100,107,109-12,115-7,119-21,132-3; **15**:12,13,19-21,45-8
 Récidivistes, **12**:13,15,22,26-7,73,79-80,81,87; **13**:31-2,77,78,84; **14**:13-4,19,22,41,45,46,67-8,83-4,105,108-9; **15**:30-2
 Répartition provinciale, données, différences, **12**:10-1,12-4,16-8,20-6
 Stupéfiants, possession, **11**:73; **12**:9
 Dossiers, accès versus confidentialité, **11**:13-4,30-1,43,49-51,58-60,65-6,80-1,82-3,86,98-100,109-13; **12**:55-7,96-7,100-1,123,151-2; **13**:41-2,76,100-1,110; **14**:28,42,60,66,69,77-8,81,99,121,123; **15**:13-4,48-58
 Casiers judiciaires, **11**:83; **12**:64-5
 Écoles, accès, demande, **12**:102-16,129-30,138-40; **14**:103; **15**:53-4,55-6

Bill S-25 – Act to amend the Act of incorporation of the Conference of Mennonites in Canada
Discussion, 5:7-19

Bill S-27 – Act to authorize The Imperial Life Assurance Company of Canada to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec
Discussion, 8:36-47; 9:9

Bill S-28 – Act to authorize Certas Direct Insurance Company to apply to be continued as a company under the laws of the Province of Quebec
Discussion, 8:36-47; 9:9

Bill S-32 – Act to amend the Official Languages Act (fostering of English and French)
Discussion, 23:5-31; 25:5-30; 26:4-22; 27:4-30; 28:5-37; 29:4-33; 31:5-55

Bill S-41 – Legislative Instruments Re-enactment Act
Discussion, 32:6-55; 33:11-54; 34:23-46; 35:9-52

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act
Discussion, 10:34-5; 36:23

Certas Direct Insurance Company
Assurances générales des Caisses Desjardins, merger, 8:39-46,47

Chief Electoral Officer
Regulation proposed, 15:67-80; 18:5-7
Report on general election of November 27, 2000, examination, 4:6-38; 7R:3-4

Conference of Mennonites in Canada, incorporation
Historical context, 5:7-10
Name, change, 5:8,18
Real property, dissolution, provision, lack, 5:8,11-8

Courts Administration Service, establishment
Chief administrator, appointment at pleasure, 30:9-10,11-4,23,24-6
Judicial independence, 30:14-6,17-8,20-4,26-7
Judicial administrator, role, 30:19-20
Report to Parliament, 30:11,16-7
Role and powers, 30:8-9,10-1

Criminal Code
Child exploitation and pornography, technology, misuse, offence, 20:7-8,48-9; 22:13-4; 24:29
Accessing intentionally, 20:8-9,17-8,22; 22:9-10,23,25-6,31,47-8,52,57-9; 24:20,21-4,25,27
International cooperation, 20:9-10,19-20,22-3; 22:29,30
Internet service providers, concerns, 20:8,9,17-9; 22:22-30,48-51; 24:19-28; 34:7-22
Lawful sexual activity, consent, age, 20:21-2,49,55
Police, search, warrant, 20:9; 22:50
Sex offender registry, request, 20:53,55-6,58-9
Supreme Court of Canada, *Sharpe* case, influence, 20:20-1,26
Child sex tourism, offence, prosecutions, 20:10-1,26
Conviction review process and cases, 20:13-6,28-31,37-43,54,56-8; 22:10-2; 24:5-6,7-8
Independent review, 20:32-7,42,43,45-6; 21:5; 22:5-7,11,20-2,54-5,56-7; 24:6-7,11,12-6,18
Minister, discretionary powers, 22:11,19-20,21,56,59-63; 24:8-12,13,16
Noble cause corruption, 20:43-5
Criminal harassment, handbook, guidelines, 20:11-2,27-8
Maximum penalty, 20:11,53-4; 22:7
Criminal procedure, reforming, 20:16,23,31,54; 22:7-8
Disclosure, 20:24-5,56; 21:5-6,7
DNA testing, 20:25-6,42-3
Private prosecutions, 20:50,54
Remote appearances, 20:49-50; 21:4-5

Adolescents, système de justice pénale — Suite

Force policière, loi, application, rôle, 12:67-9,70-1,93-5; 13:17-8,40-1,56,57; 14:93,94,104-5
Options extrajudiciaires, obligation, craintes, 11:42-3,47-9,80,96,98; 12:34,39,40,48,70,72-6,79-80,81,84-5,91-3; 13:70-1,74-5,86-8,89-90; 14:18-20
Ressources et formation, besoin, 12:69,70,74,75,82-3,84,85,87,90-1; 13:82
Groupes consultatifs, 13:11-2,19,32-3,58,131; 14:40,46,57; 15:12
Jeunes, participation, 15:33-9
Lois sur le jeunes contrevenants, remplacement et historique, 11:7-8,9-10,19-20,44-5,75-7; 13:49-55,71-2,124-5; 14:12-3,124-5,130-1
Nations Unies, conventions internationales, conformité, 11:9,11,18,23-5,99-100,113-4; 12:46-7,52-6,57-8,59,61,65,118,121-2,133,134-5; 13:24-5,55,63-4,76,77-9,91-3,95,97-100,101-15,132-3,138; 14:90,98-9,112-3,118-9,122,128-9,131-2,139-41,142; 15:12,21-30,38
Parlement, révision recommandée, 11:46,56,112; 12:65-6; 15:14-5,62-6
Peines, détermination et incarcération, 11:8-9,15; 12:36; 13:75
Avocat, services, droit et frais, 12:123,140-2; 13:56,57,69,76-7,99-100; 14:35-6,60,75-6,78-9,86,92; 15:13,39-42
Crimes avec violence, 11:11,28,35,42,60,61,71-2,74,84,86; 12:8-9,10; 13:120-1; 14:37-8,60,62,86-7,102-3,107-9
Crimes sans violence, traitement, 11:48-9,73-4,82; 12:9-10,12,27-8; 13:70-1,74-5,78,89,95; 14:19
États-Unis, comparaison, 11:8; 13:79,82,83; 14:68
Europe, comparaison, 13:79-80,83,88,92-3; 14:90,122
Procédure judiciaire, délais et retard, 12:69,82,99; 13:45,50-1,74,96; 14:25-6,39-41,46,59,84,86,92-3,120-1,134-6
Proportionnalité, principe, 12:32-3,36; 13:59-60,71-2; 14:90,94-6,98-9
Tribunal, peine applicable ou établissement correctionnel adulte, transfert, 11:9,11-4,18,34-5,42,64-5,66,80-1,82,85-6,92,96-8,102,106-9; 12:13,34-5,58,59,61-2,73,118-9,122,123,125-7,134,145-7,148; 13:30-1,44-8,51-2,54-5,58-9,61,63-4,72-3,90-4,96,119,121,125,126,133,138-40; 14:21,28-9,37-8,41-2,54-5,59-60,64-6,73,81,84,87,89-91,94-7,100,102-3,107-9,111-3,115-6,119-22,123,132-3,141-2; 15:12,13,19-21,45-8
Tribunal, traitement de la toxicomanie, exemple, 11:66-8; 12:41,79,81
Tribunaux autochtones, exemples, 13:8,10-1,22-3,33-4,37-40,42-4,46; 14:52-3
Preuve, déclarations, admissibilité, 11:56,86,93-4,100-1; 12:35-6,44,83-4; 13:117-9,122,123; 14:27-8,60,82,94; 15:14,58-62
Prévention, réhabilitation, garde et supervision, 11:9,10-1,12,14,16-7,21-2,29,32,37-8,46,60-1,77-80; 12:13-5,31,32-3,36-7,39,71-2,74-5; 13:31,125-6; 14:14-5,57,61-2,80,85-6
Contrainte et isolement, 14:61-5,68-72,118,129
Déterminants sociaux, intervention précoce, besoin, 11:19-21,32; 12:19,27,58,80,93,98,130-1,133,137-8,140; 13:59-61,69,80-1,84,126,130-3,136,140-2; 14:22,52,53-4,56-7,63,75,83-4,114-5,145-6
Éducation, système, participation, 12:95-8,99-116,133-4,138-40; 14:134
Garde et libération, évaluation, 12:119-20,131-2,134,138,143; 13:54,72,96-7,105,121-2,130-1,134-5; 14:42,47,57-9,64,71,86,91-2,95,118,121-2,129
Hollande, comparaison, 12:19-20
Infrastructures locales, participation, 14:80-1,93,96-7,99-100
Mesures extrajudiciaires et modèle de rechange, 11:9,17,26,34,45,57,66-8,82,84-5,86,87,90-1,95-6,101-2; 12:12-3,16,18-9,28,33-4,41,47-50,53,58,62-4,70,71,72-3,79,81,89-90,91-3,122-3,144; 13:65-7,75,79,83-8,89,136-7; 14:26-7,53-4,106-7,117
Probation, conditions, bris, 12:73-4,128-9,142-5; 13:12,31-2,51,135; 14:27,38-9; 15:30-2
Protection publique durable, 11:46,58,77-80,81; 12:49,66-7,72; 13:68,95-6,117,126; 14:46-7,48,79-80,85
Responsabilisation, relation parent-enfant et *mens rea*, 11:15-6,51-2,56-7,59-60,61,65,102-4; 12:41-5,61,70,89-90,93; 13:44-5,76,77,80-1,125,131-2,133,136,141-2; 14:15-6,39,40,59,60,82,105,109,115-6,117,135
Syndrome d'alcoolisme fœtal, 11:21,36; 13:46,48-9; 14:63,83
Victimes, droits et inquiétudes, 11:14-5,39-42,44,46-7,54,57-8,60,66,70; 12:11,38,75,152; 13:62-3,129; 14:15-8,20-1,23-4,26,27,31-3,82,104,109,117,134

Criminal Code —Cont'd

- Home invasions, offence, **20:12-3,54; 22:7,53-4**
- Peace officer, disarming, attempt, offence, **20:13,49,51-3**
- Preliminary inquiries, process, reforming, **20:50-1; 21:5; 22:31-5,37-41**
- Agreement reached by both parties, **21:10-1,16-7,19-20**
- Disclosure, **21:5-6,7; 22:8,19,41-2**
- Duration and use, limitation, **21:6-10,11-4,15-6,17-9; 22:8,12-3,35-6, 37,40-1,42,43-4**
- Evidence, admissions and hearsay, admissibility, **21:6,10-1,14; 22:8-9, 15-9,36-7,38,42-3,44-7; 24:30**
- Nunavut, long distance travelling, influence, **21:7,14-5; 22:40**
- Quebec, municipal courts, **22:12,14-5,52-3**

Election and Elections Act

- Constitutionality, **8:66,67-9**
- Election advertising, blackout period, **8:25-7,53**
- Electoral boundaries, readjustment, **15:77-80; 37:19-22**
- Electoral campaign, time, **4:21,27-8; 8:16-7,34**
- Electoral districts, names, changes, **37:6-9,10-1,23-40**
- Guidelines, strengthening, need, **37:9-10,11-3,14-5,16-7,18-9,23**
- Provincial commissions, cooperation, **37:13-4,15-6,19,20**
- Voters, consultation and effect, **37:8,10,17-8,21**
- Parties, recognition, criteria, **4:33-4; 8:9-11,12-5,17,19-25,27-36,48-52, 54-66; 9:3-8,10-4**
- Proportional representation, **8:51,52-3,54-5,66-8,69-70; 37:19**
- Referendum Act, regulation proposed, **15:67-8,74-6; 18:7**
- Federal-provincial harmonization, need, **15:71-4,76; 18:6**
- Parliament, approbation, need, **15:68-71,74; 18:5-6**
- Voting, **4:36**
- Ballot, candidates, political affiliation, **8:9-11,12-5,17,19-25,27-36, 48-52,54,55,62-3; 9:3-8,10-4**
- Electors, registration on polling day, **8:15,34**
- Electronic voting, **8:11,15,27-8**
- Polling station, political propaganda, prohibition, **8:16,18**

Energy Monitoring Act

- Discussion, **10:29-30,31,35,37-8,40-1**

Federal law and civil law of the Province of Quebec, harmonization

- Civil code, influenced received and influence given, **1:39-42; 2:8,13-4, 35-6; 3:13-4,15,23-4,55-6**
- Crown liability, **1:35-8; 2:5,12,31-2; 3:76-9**
- Dual culture, legal, recognition, **1:20-1,23-4,30,34-5,42,43; 2:4-8,9, 10-2,18,27-8; 3:16,24-6,39-40,55-7,62,75-6,93-6,105-7**
- International trade, law and treaties, **1:21-3,30,32-3,34,40,42-3; 2:6-7, 23,30-1; 3:108-12**
- Marriage and divorce, law, concerns, **2:12,16-8,22**
- Children, custody, **2:32-3,37-8**
- Real Property Act, **1:24,26-7,28,35,41,45; 2:6,8,11,13-5,20,29-30, 33-4,36-7; 3:53,58-62,113-4**
- Terminology and vocabulary, clarity, need, **1:24-5,30-1,43-4; 2:8-10, 13,26-30,31,33-5; 3:57-60,74,75-6**
- Conflict, predominance, **1:33-4,38-9,44-5; 2:12,31**
- Lexicon, highlighting and code, need, **1:26-30,32,45-6; 2:11,14,20, 24-6,38-9,52-4,60-2**
- Quebec society, unique character, concerns, **2:14-6,18-21,22-3,24; 3:9-23,25,26-8,31-51,55,62-74,79-86,91-3,95,96-105,106,107**

Fisheries Prices Support Act

- Discussion, **10:54-6**

General Election of November 27, 2000, Chief Electoral Officer's report, examination

- Candidates and electoral process, **4:27-9,33-4**
- Election advertising, limitation, **4:16,17,30; 7R:3**
- Register of electors, reliability and updating, **4:6-10,12-4,17-8,23-7; 7R:3**
- Addresses and elector moves, management, **4:11-2,14,15,16,22-3**
- Registering youth of 18 years of age, **4:10-1,14-5,21,26,35**
- Tax forms, information, exchange, contentment, **4:9,15-6,21,29-30, 34-5**

Adolescents, système de justice pénale —Suite

- Protection de la jeunesse, organismes, renvoi, **12:116-9,124-5,127-8; 13:23,52,94-5,113-4; 14:48,62-3; 15:17-8**
- Provinces, compétences et ressources, craintes, **11:16,18,20-3,25-7, 34-5,45,68-9,90,91; 12:38-9,41-3,50-2,135-8; 13:84-5; 14:125-7, 136-8**
- Disparités versus uniformité, **11:53-5,90-1; 12:60,72,76,87-8,91-2, 98-9,102,111-2,119,120,145-7; 13:64-7,69,73-4,75,76,79-80,81-3, 91,93-4,119,121,123,124,127-9,133-5,136-40; 14:30-1,42-3,57, 62-3,71,74-5,86-9,127-9,133-4**
- Empiètement, craintes, **14:20,23,25,42,47-9,51-2**
- Manitoba, **14:36-43,49-50,53-5**
- Ontario, **11:68; 12:118-20,146; 13:83,85-6,121-2,123; 14:14-5,21-3, 26-7,28-30,34-5,36,72-3,100-16,136-7; 15:24-7**
- Saskatchewan, **14:43-55,69-70,109-10,138**
- Québec, modèle, **11:32-4,60-1,77-80,87-9,94-6,108,111,112-5; 12: 24-5,86-7,88-9; 13:70,74,76,87; 14:33-4,72-3,91,93-4,130,142; 15: 16-8,49-50**
- Conventions internationales, conformité, **13:101-3,106-7,111-5**
- Déterminants sociaux, **13:59-61**
- Incarcération, taux, autres provinces, comparaison, **11:34-5,84-5; 12: 13,18,21-4; 13:52-3; 14:89**
- Reinsertion sociale et modèle de rechange, **11:79,81-2; 12:20-1,59, 63-4; 13:53-8,64-9,74-5,87,116-7,131-2**

Agence de promotion économique du Canada atlantique, Loi

- Gouverneur en conseil, approbation, **10:27-8,30-1,32-4; 36:9-10,14, 15-6**
- Réunion, fréquence, **10:26-7,28,33-4; 36:9**
- Société d'expansion du Cap-Breton, arrangements, **10:28-9,33-4; 36:9, 14-5,19**

Autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon, Loi

- Discussion, **10:34,51-4; 36:10-1**

Certains direct, compagnie d'assurance

- Assurances générales des Caisses Desjardins, fusion, **8:39-46,47**

Cinéma, Loi

- Discussion, **10:22,23,24-6,44-5; 36:10,18**

Code criminel

- Agent de la paix, désarmement, tentative, infraction, **20:13,49,51-3**
- Condamnation, demande de révision et cas, **20:13-6,28-31,37-3,54,56-8; 22:10-2; 24:5-6,7-8**
- Corruption pour noble cause, **20:43-5**
- Ministre, pouvoirs discrétionnaires, **22:11,19-20,21,56,59-63; 24:8-12, 13,16**
- Processus indépendant, **20:32-7,42,43,45-6; 21:5; 22:5-7,11,20-2, 54-5,56-7; 24:6-7,11,12-6,18**
- Enquêtes préliminaires, processus, réforme, **20:50-1; 21:5; 22:31-5, 37-41**
- Divulgaration, obligation, **21:5-6,7; 22:8,19,41-2**
- Durée et recours, limitation, **21:6-10,11-4,15-6,17-9; 22:8,12-3,35-6, 37,40-1,42,43-4**
- Entente entre les parties, **21:10-1,16-7,19-20**
- Nunavut, distances, influence, **21:7,14-5; 22:40**
- Preuves, aveux et oui-dire, recevabilité, **21:6,10-1,14; 22:8-9,15-9, 36-7,38,42-3,44-7; 24:30**
- Québec, cours municipales, **22:12,14-5,52-3**
- Harcèlement criminel, infraction, manuel, lignes directrices, **20:11-2, 27-8**
- Peine maximum, **20:11,53-4; 22:7**
- Invasion de domicile, infraction, **20:12-3,54; 22:7,53-4**
- Pornographie et exploitation juvénile, technologie, usage, infraction, **20:7-8,48-9; 22:13-4; 24:29**
- Accès intentionnel, **20:8-9,17-8,22; 22:9-10,23,25-6,31,47-8,52,57-9; 24:20,21-4,25,27**
- Activité sexuelle légale, consentement, âge, **20:21-2,49,55**
- Coopération internationale, **20:9-10,19-20,22-3; 22:29,30**
- Cour suprême du Canada, arrêt *Sharpe*, influence, **20:20-1,26**

General Election of November 27, 2000, Chief Electoral Officer's report, examination —*Cont'd*

- Voting right and participation
- Assessment, 4:20-2,30-1,35-7; 7R:3-4
- Inmates, voting right, 4:18-20
- One person, one vote, 4:27-8,31-4

Imperial Life Assurance Company of Canada

- Desjardins-Laurentian Life Assurance Company, merger, 8:36-9,41, 42-3,44-7

Judges

- Application, age, limitation, 6:17-8
- Compensation and benefits, evaluation, process, 6:6-7,24-6; 7:22-5
- Compensation, increase, comparison and basis, 6:15-7; 7:8-12,18-9, 20-1,25-6,27-8
- Territories, main judges, 6:23-4; 7:19,21-2,26-7
- Judicial Compensation and Benefits Commission, role, 6:5,6,7-8,9-11, 15-6,17,25; 7:7-8
- Commissioners, appointment, process, 7:12-3,18
- Inquiry, participant judiciary representative, costs, payments, 7:13-8, 19-20,26,39-57
- Judicial independence, 6:5-6,8-9,10
- Foreign judges, training, 6:6,11-2,18-23,26-7
- Policy decisions, government versus courts, 6:13-5,19
- Retirement pension, calculus, method, 7:33-5
- Enhanced survivor benefit, 7:29-33,35-8
- Retirement age, 7:28-9,33

Legislative instruments enacted in only one official language, re-enact in both official languages

- Constitutionality and validity, 32:6-8,10-1,14,16-7,24-6,27,54-5; 33:16-8,30-1,45-6,47-8; 34:45-6; 35:9-10,11,12,13
- Alberta, case, 33:12,22-3
- Application, scope, retroactive effects and repeal provision, 32:7-10, 11,16,17-8,21-7,32,55; 33:14,16,25-6,28,30,38,46-9,51-2,53-4; 34:35,41-4; 35:9,11-5,17-21,26-40,41,43,44-6
- Historical context, 33:31-4
- Inventory versus efficiency, 32:11,17-8,27-8,32-4,40-1; 33:11,24, 26-8,34,39-41,42-3,50-1; 34:23-6,35-6,39-40,45; 35:30,37,39,43
- Manitoba, case, 32:10,14,16,17,21,27,33-4,41-2,49; 33:11-2,17-8, 35-6,39,40,52-3; 34:23,25,26,33,38,39,43,44; 35:10-1,12,26,27, 30-1,33-4,44
- Offences, language of offenders, 33:12-3,18-9,20-1,22-3,29-30; 34:40-1
- Printing and publication, exemption, 32:7,19-20,36-54; 33:11,12,13-6, 17,19-20,26,29,34-8,41-2,43-5,49-50; 34:26-35,36-9; 35:15-7,37
- Quebec, case, 32:10,11-4,15,17,18-9,20-1,53-4; 33:12,25,28; 34:41-3
- Regulatory authorities, process, role, 32:7,28-32,34-6; 33:21-2,24-5, 36; 34:36; 35:10,17-9,33,36-7,40-6
- Supreme Court, reference and cases, 32:15-6,25,33-4,41-2; 33:11-2; 34:29-30,31,34-5,44-5; 35:38,39

Lieutenant Governors Superannuation Act

- Discussion, 36:11,13-4,16-8

National Energy Board Act

- Responsibilities, transfer, 10:42-4

National Film Act

- Discussion, 10:22,23,24-6,44-5; 36:10,18

Nuclear Safety and Control Act

- Accounts and financial transactions, audit, 10:12; 14:8
- Employment, conditions and salaries, 10:9-11,12-4,21-4,45,46; 36:18-9, 22
- Workers, health and safety, accidents, return to work, 10:11,14-21, 46-50

Code criminel —*Suite*

- Pornographie et exploitation juvénile, technologie, usage, —*Suite*
- Délinquants sexuels, registre, demande, 20:53,55-6,58-9
- Fournisseurs d'accès Internet, craintes, 20:8,9,17-9; 22:22-30,48-51; 24:19-28; 34:7-22
- Policiers, perquisition, mandat, 20:9; 22:50
- Procédures criminelles, réforme, 20:16,23,31,54; 22:7-8
- ADN, test, 20:25-6,42-3
- Comparution à distance, 20:49-50; 21:4-5
- Divulgateion, 20:24-5,56; 21:5-6,7
- Poursuites personnelles, 20:50,54
- Tourisme sexuel visant les enfants, infraction, poursuite, 20:10-1,26

Conférence des Mennonites du Canada, incorporation

- Biens immobiliers, dissolution, disposition, manque, 5:8,11-8
- Historique, 5:7-10
- Nom, changement, 5:8,18

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Loi,

- Discussion, 10:34-5; 36:23

Crime organisé, application de la loi

- Fonds alloués, 16:15-6,55-6
- Loi, application, but et objectif, outils nécessaires, 16:6-7,13,30-1,34-6, 52,71-2; 17:19-20; 18:8-10,18-9
- Organisation criminelle, activités, impact et définition, 16:8-9,36-7, 44-6,69-72; 17:8; 18:8-9,16,23-4,48-53,56-7
- Canada, havre et pays de transit, 16:32-3,43-4
- Infractions et peines, 16:10,58-9; 17:6-7,8-9,14; 18:9-10,17,38-9,73-4
- Mens rea*, intention criminelle et facilitation, 17:14,20,21-5,36-7; 18:10,36-9,62-3
- Québec, cas, 16:31,33-4,35,36,41-3; 18:20-1,24,47,56,68
- Réserves autochtones, présence, 16:72-3
- Terrorisme, relation, 16:9-10,32,33-4; 17:20; 18:25
- Partenaires internationaux, collaboration accrue, besoin, 16:8,36,48
- États-Unis, lois, comparaison, 16:35,36
- Policiers, responsabilité pénale, exemption, craintes, 16:8,11,14-5,31-2, 37-9,40-1,46-9,52-4,73-4; 17:4-6,9-17,20-2,25-7; 18:13-5,17-20, 26-7,32-3,43-50,51,52,53-7,67-70; 20:44-5
- Constitutionnalité, primauté du droit et prérogatives, 16:50; 17:6,11, 18-9,26-35; 18:10-1,25-6,73,83-5; 19:6
- Désignation, 16:11-2,14,49; 18:11,33-4,39-40,65
- Preuve, communication, 18:22-3
- Surveillance et imputabilité, 16:12-3,21-9,39-40,49,50,51,52,54-5, 62-9,74-6; 17:5,11-2,16,33-6; 18:12,18,27-31,34-6,40-3,52,53,54, 59-67,70-83; 19:5-7,15-21
- Terrorisme, lien, 16:20-1
- Produits et profit de la criminalité, confiscation et saisie, 16:8,13-4; 18:13,16,17,20-1,57-8
- Sommes saisies, utilisation, 16:29-30,31
- Système juridique et journalistes, intimidation, protection, 16:8,10-1, 16-20,50-1,56-62,72-3; 17:6,17-9; 18:16,20,21-2,36,56
- Trafic de personnes, 16:7-8

Directeur général des élections

- Rapport des élections générales du 27 novembre 2000, étude, 4:6-38; 7R:3-4
- Règlement proposé, étude, 15:67-80; 18:5-7

Droit fédéral et droit civil de la province de Québec, harmonisation

- Biens meubles et immeubles, propriété, 1:24,26-7,28,35,41,45; 2:6,8, 11,13-5,20,29-30,33-4,36-7; 3:53,58-62,113-4
- Code civil, influences reçues et données, 1:39-42; 2:8,13-4,35-6; 3:13-4,15,23-4,55-6
- Droit, traités et commerce internationaux, 1:21-3,30,32-3,34,40,42-3; 2:6-7,23,30-1; 3:108-12
- Dualité culturelle, reconnaissance juridique, 1:20-1,23-4,30,34-5,42,43; 2:4-8,9,10-2,18,27-8; 3:16,24-6,39-40,55-7,62,75-6,93-6,105-7
- Mariage et divorce, lois, craintes, 2:12,16-8,22
- Enfants, garde, 2:32-3,37-8

Official Languages Act (fostering of English and French)

- Advisory Committee from the official languages communities, **25:25-6, 27**
- Commissioner of Official Languages, control, **23:24-6; 26:13-4; 27:9, 24; 29:5,8,16; 31:11,22,23**
- Education, minority language rights, **23:9-10,13; 25:5-8,13,23-4,27; 26:14,19; 27:18-9; 28:7,9-13,16-7,27; 29:20,27; 31:45,47-8,49**
- Support, programs, **23:14,23; 25:6,7; 28:31-4; 29:31-2; 31:30,31-4**
- Federal institutions, intentions, declaratory versus binding, constitutionality, **23:5-6,8-9,16-21,22,26,27,30-1; 25:8,11-3,23,24; 26:4-6,8-11,12-5,18-21; 27:4-5,7-10,15-6,21-2,26-30; 28:15,29-30, 35-7; 29:11-3,16-7,19-26,28-31; 31:18-20,38-41,44-6,52-5**
- Air Canada, case, influence, **23:11,23; 29:4-5**
- Assimilation and language transfer, risks, **23:8,12-3,19,25,30; 25:21; 26:16,18; 28:6-8,15-6,28,32; 31:50-1**
- Community and comprehensive development, policy, **25:13,14-5,18-9, 26; 28:18-9,21,22-3,25-6; 29:20,26-8**
- Courts, recourse, **23:6,14,15-6,17,19; 25:8-9,10-1,15,26-7,29-30; 26:7-8,10,13-4; 27:8,10-1,13-4,16-20,23-5; 28:8,12-3,17-8,24-7,31,33, 34-5; 29:5-7,14,16,17-9,21,24,25,29-30,32-3; 31:5-6,10,11,13, 14-5,22-4,26,40,41,43,44,54**
- Divorce Act, influence, **25:10,21-2**
- Forest case, influence, **23:18,23; 25:16**
- Historical background, **26:5-7; 29:5,10-1,27**
- International stage, **28:19-21; 31:10**
- Judicial system, bilingual, **25:10,20-3,25; 27:25**
- Labour force, equitable representation, **31:6-18,20,41-2**
- Ministers, discretion, **23:7,16,29-30; 25:13,25-6; 27:26-27-8; 29:12, 13,21-2,29; 31:26,27,37-8,42-3,48,50**
- Montfort Hospital, case, influence, **23:9-10,21-2,26; 25:12,25,29; 27:10,26,27,29; 28:14,18,21,22,23,28,34; 29:20,21**
- Northwest Territories, francophone minority, **25:10-1; 29:14-6**
- Pushpanatan case, influence, **26:7-8**
- Quebec, anglophone minority, **28:5,6-12,13-7,24-5; 29:8-10; 31:6-18, 20-8,39,46-9,51-2**
- Ratchet up principle, **28:18,22,23-4**
- Regulation, **25:13,15-6,19-20; 26:6-7,9,11-2,13,22; 29:7,13-4,22**
- School management for Franco-Ontarians, case, influence, **23:9-10,13**
- Télévision française de l'Ontario versus CRTC, influence, **23:10-1, 26-7; 28:26**
- Ticket offence, Justice Blais decision, **23:16,24,25; 25:9-10,20,25, 27-8; 26:15-8; 27:11,12-3,19; 29:11,28,31-2**
- Will and leadership, lack, **23:6-7,11,12-4,21-2,30; 25:13-4,16-8,25-6; 26:5,17-8; 28:30-1; 29:12; 31:11,13-4,53**
- Financial and budgetary aspect, **23:8,27-9; 25:24-5; 26:8; 27:18; 29:18; 31:25-6,27-8,29-30,38,50**
- Cultural Initiative Program, **31:31,34-7,48-9**
- Health services, access, **23:21-2; 28:13-5,27**
- New Brunswick, example, **23:7-8; 26:13**
- Senate, standing committee, proposal, **23:5,14-5; 31:44,45**

Organized crime, law enforcement

- Criminal organization, activities, impact and definition, **16:8-9,36-7, 44-6,69-72; 17:8; 18:8-9,16,23-4,48-53,56-7**
- Aboriginal reserve, presence, **16:72-3**
- Canada, haven and transit country, **16:32-3,43-4**
- Mens rea*, criminal intent and facilitation, **17:14,20,21-5,36-7; 18:10, 36-9,62-3**
- Offences and penalties, **16:10,58-9; 17:6-7,8-9,14; 18:9-10,17,38-9, 73-4**
- Quebec, case, **16:31,33-4,35,36,41-3; 18:20-1,24,47,56,68**
- Terrorism, relationship, **16:9-10,32,33-4; 17:20; 18:25**
- Enforcement officers, criminal liability, exemption, concerns, **16:8,11, 14-5,31-2,37-9,40-1,46-9,52-4,73-4; 17:4-6,9-17,20-2,25-6; 18:13-5, 17-20,26-7,32-3,43-50,51,52,53-7,67-70; 20:44-5**
- Constitutionality, rule of law and prerogative power, **16:50; 17:6,11, 18-9,26-35; 18:10-1,25-6,73,83-5; 19:6**
- Designation, **16:11-2,14,49; 18:11,33-4,39-40,65**
- Evidence, disclosure, **18:22-3**

Droit fédéral et droit civil de la province de Québec, — Suite

- Responsabilité de l'État, **1:35-8; 2:5,12,31-2; 3:76-9**
- Terminologie et vocabulaire, clarté, besoin, **1:24-5,30-1,43-4; 2:8-10, 13,26-30,31,33-5; 3:57-60,74,75-6**
- Conflit, prédominance, **1:33-4,38-9,44-5; 2:12,31**
- Lexique, marquage et code, besoin, **1:26-30,32,45-6; 2:11,14,20,24-6, 38-9,52-4,60-2**
- Société québécoise, caractère unique, craintes, **2:14-6,18-21,22-3,24; 3:9-23,25,26-8,31-51,55,62-74,79-86,91-3,95,96-105,106,107**

Élection générale du 27 novembre 2000, rapport du directeur général des élections, étude

- Candidats et processus électoral, **4:27-9,33-4**
- Publicité électorale, limitation, **4:16,17,30; 7R:3**
- Registre des électeurs, fiabilité et actualisation, **4:6-10,12-4,17-8,23-7; 7R:3**
- Adresses et déménagements, gestion, **4:11-2,14,15,16,22-3**
- Impôts, déclaration, données, échanges, consentement, **4:9,15-6,21, 29-30,34-5**
- Jeunes de 18 ans, enregistrement, **4:10-1,14-5,21,26,35**
- Vote, droit et participation
- Détenus, droit de vote, **4:18-20**
- Participation, évaluation, **4:20-2,30-1,35-7; 7R:3-4**
- Une personne, un vote, **4:27-8,31-4**

Élections et loi électorale

- Campagne électorale, période allouée, **4:21,27-8; 8:16-7,34**
- Circonscriptions électorales, limites, révision, **15:77-80; 37:19-22**
- Circonscriptions électorales, noms, modifications, **37:6-9,10-1,23-40**
- Commissions provinciales, coopération, **37:13-4,15-6,19,20**
- Électeurs, consultation et effet, **37:8,10,17-8,21**
- Lignes directrices, renforcement, besoin, **37:9-10,11-3,14-5,16-7,18-9, 23**
- Constitutionnalité, **8:66,67-9**
- Loi référendaire, règlement proposé, **15:67-8,74-6; 18:7**
- Harmonisation fédérale et provinciale, besoin, **15:71-4,76; 18:6**
- Parlement, approbation, besoin, **15:68-71,74; 18:5-6**
- Partis politiques, reconnaissance, **4:33-4; 8:9-11,12-5,17,19-25,27-36, 48-52,54-66; 9:3-8,10-4**
- Publicité électorale, interdiction, période, **8:25-7,53**
- Représentation proportionnelle, **8:51,52-3,54-5,66-8,69-70; 37:19**
- Scrutin, **4:36**
- Bulletin de vote, candidats, appartenance politique, **8:9-11,12-5,17, 19-25,27-36,48-52,54,55,62-3; 9:3-8,10-4**
- Électeurs, inscription, jour du scrutin, **8:15,34**
- Salle de scrutin, propagande, interdiction, **8:16,18**
- Vote électronique, **8:11,15,27-8**

Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie

- Assurance vie Desjardins-Laurentienne, fusion, **8:36-9,41,42-3,44-7**

Juges

- Candidature, âge, limite, **6:17-8**
- Commission d'examen de la rémunération des juges, rôle, **6:5,6,7-8, 9-11,15-6,17,25; 7:7-8**
- Commissaires, nomination, processus, **7:12-3,18**
- Enquête, magistrats participants, dépenses, remboursement, **7:13-8, 19-20,26,39-57**
- Indépendance de la justice, **6:5-6,8-9,10**
- Décisions politiques, gouvernement versus justice, **6:13-5,19**
- Juges étrangers, formation, **6:6,11-2,18-23,26-7**
- Pension de retraite, calcul, méthode, **7:33-5**
- Âge de la retraite, **7:28-9,33**
- Prestations de survivants, **7:29-33,35-8**
- Rémunération et avantages sociaux, évaluation, procédures, **6:6-7,24-6; 7:22-5**
- Salaires, augmentation, comparaison et base, **6:15-7; 7:8-12,18-9,20-1, 25-6,27-8**
- Territoires, juge principal, **6:23-4; 7:19,21-2,26-7**

Organized crime, law enforcement —Cont'd

- Enforcement officers, criminal liability, exemption, concerns —Cont'd
 Oversight and accountability, **16**:12-3,21-9,39-40,49,50,51,52,54-5, 62-9,74-6; **17**:5,11-2,16,33-6; **18**:12,18,27-31,34-6,40-3,52,53,54, 59-67,70-83; **19**:5-7,15-21
 Terrorism, relationship, **16**:20-1
 Funding, new, **16**:15-6,55-6
 Human smuggling, **16**:7-8
 International partners, cooperation, need, **16**:8,36,48
 United States, laws, comparison, **16**:35,36
 Justice system and journalists, intimidation, protection, **16**:8,10-1,16-20, 50-1,56-62,72-3; **17**:6,17-9; **18**:16,20,21-2,36,56
 Law enforcement, objective, tools, need, **16**:6-7,13,30-1,34-6,52,71-2; **17**:19-20; **18**:8-10,18-9
 Proceeds of crime and profits, forfeitures and seizure, **16**:8,13-4; **18**:13, 16,17,20-1,57-8
 Funds seized, use, **16**:29-30,31

Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001

- Clauses objected to and withdrawn, list, **14**:10-1
 Discussion, **10**:7-56; **14**:7-9; **36**:7-9

Public Service Staff Relations Act

- Students, employment, discussion, **36**:11,19-22

Report on the Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 37th General Election held on November 27, 2000

- Text, **7R**:1-4

Senate

- House of Commons, bills, treatment, debate, **37**:27-40

Telecommunications Act

- Discussion, **10**:50-1; **36**:22-3

Young persons, criminal justice

- Aboriginal youth, over-representation, **11**:32,36,70,85,86-7; **12**:15,17, 32,40-1,84-5,148-51; **14**:45,50-1,63,112,113,122,124,138-9,142-3
 Alternatives, adapted, importance, **13**:7-9,11-2,14-6,22,26,28,37-8; **14**:49-50,55
 Amendments, proposal, **15**:13,42-5
 Charter, challenge, possibility, **13**:11,25
 Native courts, examples, **13**:8,10-1,22-3,33-4,37-40,42-4,46; **14**:52-3
 Probation, conditions, failure to abide, **13**:12,22,28
 Quebec, province, treatment, **13**:61-2
 Resources, recommendation, **13**:14,16,27,40
 Sentencing and incarceration, concerns, **13**:9-10,12-3,17,18-9,22,25-6, 27-9,42
 Social determinants, parenting and demography, **13**:12,13-4,16-7, 19-24,26-7,34-7,39,43; **14**:52,139,146
 Women, **14**:76-7,78
 Child welfare agency, referral, **12**:116-9,124-5,127-8; **13**:23,52,94-5, 113-4; **14**:48,62-3; **15**:17-8
 Conferences may be convened, **13**:11-2,19,32-3,58,131; **14**:40,46,57; **15**:12
 Young people, participation, **15**:33-9
 Evidence, statements, admissibility, **11**:56,86,93-4,100-1; **12**:35-6,44, 83-4; **13**:117-9,122,123; **14**:27-8,60,82,94; **15**:14,58-62
 Offenders, cases and statistics, **11**:35,40-1,42,49,50-1,54-5,59,61-3, 71-4,108; **12**:7-10,12,13-5,27-9,34-5,41,71-2,76,77-81,102-3,124-5; **13**:18,30-1,44,60-1,70,73,78,79; **14**:17,19,45,46,85,88-9,101-2, 110-1,117-8
 Definition and age of responsible criminality, **11**:20,21,35-7,42,44, 68-70,79,83,85,92-3,102-8,114; **12**:18,32,41-6,72,118; **13**:64-5, 76,77,78,90-4,112,118,119,124,138,140; **14**:41-2,45-6,57-8,64-6, 81,89-90,97,100,107,109-12,115-7,119-21,132-3; **15**:12,13,19-21, 45-8
 Drug offences, **11**:73; **12**:9
 Provincial disposition, data, differences, **12**:10-1,12-4,16-8,20-6
 Repeat offender, **12**:13,15,22,26-7,73,79-80,81,87; **13**:31-2,77,78,84; **14**:13-4,19,22,41,45,46,67-8,83-4,105,108-9; **15**:30-2

Langues officielles, Loi (promotion du français et de l'anglais)

- Aspect financier et budgétaire, coûts reliés, **23**:8,27-9; **25**:24-5; **26**:8; **27**:18; **29**:18; **31**:25-6,27-8,29-30,38,50
 Programme d'initiative culturelle, **31**:31,34-7,48-9
 Comité consultatif des communautés de langues officielles, **25**:25-6,27
 Commissaire aux langues officielles, contrôle, **23**:24-6; **26**:13-4; **27**:9, 24; **29**:5,8,16; **31**:11,22,23
 Éducation, minorités linguistiques, droits, **23**:9-10,13; **25**:5-8,13,23-4, 27; **26**:14,19; **27**:18-9; **28**:7,9-13,16-7,27; **29**:20,27; **31**:45,47-8,49
 Soutien, programmes, **23**:14,23; **25**:6,7; **28**:31-4; **29**:31-2; **31**:30,31-4
 Institutions fédérales, intentions obligatoires versus déclaratoires, constitutionnalité, **23**:5-6,8-9,16-21,22,26,27,30-1; **25**:8,11-3,23,24; **26**:4-6,8-11,12-5,18-21; **27**:4-5,7-10,15-6,21-2,26-30; **28**:15,29-30, 35-7; **29**:11-3,16-7,19-26,28-31; **31**:18-20,38-41,44-6,52-5
 Air Canada, cas juridique, influence, **23**:11,23; **29**:4-5
 Arrêt *Pushpanatan*, influence, **26**:7-8
 Aspect international, **28**:19-21; **31**:10
 Assimilation et transfert linguistique, risques, **23**:8,12-3,19,25,30; **25**: 21; **26**:16,18; **28**:6-8,15-6,28,32; **31**:50-1
 Contexte historique, **26**:5-7; **29**:5,10-1,27
 Contraventions, décision du juge Blais, influence, **23**:16,24,25; **25**: 9-10,20,25,27-8; **26**:15-8; **27**:11,12-3,19; **29**:11,28,31-2
 Développement communautaire et global, **25**:13,14-5,18-9,26; **28**:18-9, 21,22-3,25-6; **29**:20,26-8
 Divorce, Loi, influence, **25**:10,21-2
 Enquête, principe, **28**:18,22,23-4
 Forest, cas, influence, **23**:18,23; **25**:16
 Gestion scolaire franco-ontarienne, cas, influence, **23**:9-10,13
 Hôpital Montfort, cas, influence, **23**:9-10,21-2,26; **25**:12,25,29; **27**: 10,26,27,29; **28**:14,18,21,22,23,28,34; **29**:20,21
 Main-d'œuvre, représentation équitable, **31**:6-18,20,41-2
 Ministres, discrétion, **23**:7,16,29-30; **25**:13,25-6; **27**:26,27-8; **29**:12, 13,21-2,29; **31**:26,27,37-8,42-3,48,50
 Québec, minorité anglophone, **28**:5,6-12,13-7,24-5; **29**:8-10; **31**:6-18, 20-8,39,46-9,51-2
 Réglementation, **25**:13,15,19-20; **26**:6-7,9,11-2,13,22; **29**:7,13-4,22
 Système juridique bilingue, **25**:10,20-3,25; **27**:25
 Télévision française de l'Ontario versus CRTC, influence, **23**:10-1, 26-7; **28**:26
 Territoires du Nord-Ouest, minorité francophone, **25**:10-1; **29**:14-6
 Tribunaux, recours, **23**:6,14,15-6,17,19; **25**:8-9,10-1,15,26-7,29-30; **26**:7-8,10,13-4; **27**:8,10-1,13-4,16-20,23-5; **28**:8,12-3,17-8,24-7,31, 33,34-5; **29**:5-7,14,16,17-9,21,24,25,29-30,32-3; **31**:5-6,10,11,13, 14-5,22-4,26,40,41,43,44,54
 Volonté et leadership, manque, **23**:6-7,11,12-4,21-2,30; **25**:13-4,16-8, 25-6; **26**:5,17-8; **28**:30-1; **29**:12; **31**:11,13-4,53
 Nouveau-Brunswick, exemple, **23**:7-8; **26**:13
 Santé, services, accès, **23**:21-2; **28**:13-5,27
 Sénat, comité permanent, proposition, **23**:5,14-5; **31**:44,45

Office national de l'énergie, Loi

- Transfert de responsabilités, **10**:42-4

Pension de retraite des lieutenants-gouverneurs, Loi

- Discussion, **36**:11,13-4,16-8

Projet de loi C-7 – Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents

- Discussion, **11**:7-115; **12**:7-153; **13**:7-143; **14**:12-146; **15**:16-66

Projet de loi C-9 – Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales

- Discussion, **8**:9-36,47-70; **9**:9-15

Projet de loi C-12 – Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence

- Discussion, **6**:5-27; **7**:7-59

Projet de loi C-15A – Loi de 2001 modifiant le droit criminel

- Discussion, **20**:7-46,48-59; **21**:4-20; **22**:5-63; **24**:5-32

Young persons, criminal justice —Cont'dOffenders, cases and statistics —*Cont'd*Young women, **14**:61-5,68-71,75-7,113-4Parliament, recommended review, **11**:46,56,112; **12**:65-6; **15**:14-5,62-6Police force, law, applicability, role, **12**:67-9,70-1,93-5; **13**:17-8,40-1,56,57; **14**:93,94,104-5Extra judicial options, mandatory, concerns, **11**:42-3,47-9,80,96,98; **12**:34,39,40,48,70,72-6,79-80,81,84-5,91-3; **13**:70-1,74-5,86-8,89-90; **14**:18-20Resources and training, need, **12**:69,70,74,75,82-3,84,85,87,90-1; **13**:82Prevention, rehabilitation, custody and community supervision, **11**:9,10-1,12,14,16-7,21-2,29,32,37-8,46,60-1,77-80; **12**:13-5,31,32-3,36-7,39,71-2,74-5; **13**:31,125-6; **14**:14-5,57,61-2,80,85-6Accountability, parent-children relationship and *mens rea*, **11**:15-6,51-2,56-7,59-60,61,65,102-4; **12**:41-5,61,70,89-90,93; **13**:44-5,76,77,80-1,125,131-2,133,136,141-2; **14**:15-6,39,40,59,60,82,105,109,115-6,117,135Custody and release, assessment, **12**:119-20,131-2,134,138,143; **13**:54,72,96-7,105,121-2,130-1,134-5; **14**:42,47,57-9,64,71,86,91-2,95,118,121-2,129Education system, participation, **12**:95-8,99-116,133-4,138-40; **14**:134Extra judicial measures and alternative model, **11**:9,17,26,34,45,57,66-8,82,84-5,86,87,90-1,95-6,101-2; **12**:12-3,16,18-9,28,33-4,41,47-50,53,58,62-4,70,71,72-3,79,81,89-90,91-3,122-3,144; **13**:65-7,75,79,83-8,89,136-7; **14**:26-7,53-4,106-7,117Foetal alcohol syndrome, **11**:21,36; **13**:46,48-9; **14**:63,83Holland, comparison, **12**:19-20Local infrastructure, participation, **14**:80-1,93,96-7,99-100Probation, conditions, failure to abide, **12**:73-44,128-9,142-5; **13**:12,31-2,51,135; **14**:27,38-9; **15**:30-2Public protection, long-term, **11**:46,58,77-80,81; **12**:49,66-7,72; **13**:68,95-6,117,126; **14**:46-7,48,79-80,85Restraint and isolation, **14**:61-5,68-72,118,129Social determinants, early intervention, need, **11**:19-21,32; **12**:19,27,58,80,93,98,130-1,133,137-8,140; **13**:59-61,69,80-1,84,126,130-3,136,140-2; **14**:22,52,53-4,56-7,63,75,83-4,114-5,145-6Victims, rights and concerns, **11**:14-5,39-42,44,46-7,54,57-8,60,66,70; **12**:11,38,75,152; **13**:62-3,129; **14**:15-8,20-1,23-4,26,27,31-3,82,104,109,117,134Provinces, powers and resources, concerns, **11**:16,18,20-3,25-7,34-5,45,68-9,90,91; **12**:38-9,41-3,50-2,135-8; **13**:84-5; **14**:125-7,136-8Disparities versus uniformity, **11**:53-5,90-1; **12**:60,72,76,87-8,91-2,98-9,102,111-2,119,120,145-7; **13**:64-7,69,73-4,75,76,79-80,81-3,91,93-4,119,121,123,124,127-9,133-5,136-40; **14**:30-1,42-3,57,62-3,71,74-5,86-9,127-9,133-4Intrusion, concerns, **14**:20,23,25,42,47-9,51-2Manitoba, **14**:36-43,49-50,53-5Ontario, **11**:68; **12**:118-20,146; **13**:83,85-6,121-2,123; **14**:14-5,21-3,26-7,28-30,34-5,36,72-3,100-16,136-7; **15**:24-7Saskatchewan, **14**:43-55,69-70,109-10,138Public education and consultations, **11**:9,10,15,16-7,19,27-9,31-2,35,37-9,54-6,77-8,79,84,89-90; **12**:29-32,39-40,50,59-60,72,76-7,85-6,123-4,146,147; **13**:81; **14**:12-3,16,21,33,37,38-9,43,46-7,66-7,110-1,125,136; **15**:24-6,27Young people, participation, **11**:31-2; **12**:37,38,120-1Quebec, model **11**:32-4,60-1,77-80,87-9,94-6,108,111,112-5; **12**:24-5,86-7,88-9; **13**:70,74,76,87; **14**:33-4,72-3,91,93-4,130,142; **15**:16-8,49-50Alternatives, **11**:79,81-2; **12**:20-1,59,63-4; **13**:53-8,64-9,74-5,87,116-7,131-2Incarceration, rate, other provinces, comparison, **11**:34-5,84-5; **12**:13,18,21-4; **13**:52-3; **14**:89International conventions, respect, **13**:101-3,106-7,111-5Social determinants, **13**:59-61Records and information, access versus confidentiality, **11**:13-4,30-1,43,49-51,58-60,65-6,80-1,82-3,86,98-100,109-13; **12**:55-7,96-7,100-1,123,151-2; **13**:41-2,76,100-1,110; **14**:28,42,60,66,69,77-8,81,99,121,123; **15**:13-4,48-58Criminal records, **11**:83; **12**:64-5**Projet de loi C-15A** – Loi de 2001 modifiant le droit criminel, motion et message au sujet d'un amendement
Discussion, **34**:7-22**Projet de loi C-24** – Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence
Discussion, **16**:6-76; **17**:4-37; **18**:8-85; **19**:8-22**Projet de loi C-30** – Loi sur le Service administratif des tribunaux judiciaires
Discussion, **30**:8-29**Projet de loi C-40** – Loi corrective de 2001
Discussion, **20**:46-7**Projet de loi C-43** – Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche
Discussion, **36**:7-25**Projet de loi C-441** – Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales
Discussion, **37**:6-40**Projet de loi S-4** – Loi d'harmonisation n° 1 du droit fédéral avec le droit civil
Discussion, **1**:18-46; **2**:4-39; **3**:9-116**Projet de loi S-25** – Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Conférence des Mennonites au Canada
Discussion, **5**:7-19**Projet de loi S-27** – Loi autorisant L'Impériale, Compagnie d'Assurance-Vie, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec
Discussion, **8**:36-47; **9**:9**Projet de loi S-28** – Loi autorisant Certas direct, compagnie d'assurance, à demander sa prorogation en tant que personne morale régie par les lois de la province de Québec
Discussion, **8**:36-47; **9**:9**Projet de loi S-32** – Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (promotion du français et de l'anglais)
Discussion, **23**:5-31; **25**:5-30; **26**:4-22; **27**:4-30; **28**:5-37; **29**:4-33; **31**:5-55**Projet de loi S-41** – Loi sur la réédiction de textes législatifs
Discussion, **32**:6-55; **33**:11-54; **34**:23-46; **35**:9-52**Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective**
Articles contestés et retirés, liste, **14**:10-1
Discussion, **10**:7-56; **14**:7-9; **36**:7-9**Rapport sur le Rapport du directeur général des élections sur la 37^e élection générale tenue le 27 novembre 2000**
Texte, **7R**:1-4**Relations de travail dans la fonction publique, Loi**
Étudiants, emplois, discussion, **36**:11,19-22**Sénat**
Chambre des Communes, projets de loi, traitement, débat, **37**:27-40**Soutien des prix des produits de la pêche, Loi**
Discussion, **10**:54-6**Sûreté et réglementation nucléaires, Loi**
Comptes et opérations financières, vérification, **10**:12; **14**:8
Emplois, conditions et rémunération, **10**:9-11,12-4,21-4,45,46; **36**:18-9,22

Young persons, criminal justice —Cont'dRecords and information, access versus confidentiality —*Cont'd*

School, access, request, 12:102-16,129-30,138-40; 14:103; 15:53-4, 55-6

Sentencing and incarceration, 11:8-9,15; 12:36; 13:75

Aboriginal court, example, 13:8,10-1,22-3,33-4,37-40,42-4,46; 14:52-3

Counsel, right and fees, 12:123,140-2; 13:56,57,69,76-7,99-100; 14:35-6,60,75-6,78-9,86,92; 15:13,39-42

Drug court, alternative, example, 11:66-8; 12:41,79,81

European system, comparison, 13:79-80,83,92-3; 14:90,122

Judicial measures, delays, 12:69,82,99; 13:45,50-1,74,96; 14:25-6, 39-41,46,59,84,86,92-3,120-1,134-6

Non violent crimes, treatment, 11:48-9,73-4,82; 12:9-10,12,27-8; 13:70-1,74-5,78,89,95; 14:19

Proportionality, principle, 12:32-3,36; 13:59-60,71-2; 14:90,94-6,98-9

Transfer to adult court, adult sentence or adult facility, concerns, 11:9, 11-4,18,34-5,42,64-5,66,80-1,82,85-6,92,96-8,102,106-9; 12:13, 34-5,58,59,61-2,73,118-9,122,123,125-7,134,145-7,148; 13:30-1, 44-8,51-2,54-5,58-9,61,63-4,72-3,90-4,96,119,121,125,126,133, 138-40; 14:21,28-9,37-8,41-2,54-5,59-60,64-6,73,81,84,87,89-91, 94-7,100,102-3,107-9,111-3,115-6,119-22,123,132-3,141-2; 15:12, 13,19-21,45-8

United States, comparison, 11:8; 13:79,82,83; 14:68

Violent crimes, 11:11,28,35,42,60,61,71-2,74,84,86; 12:8-9,10; 13:120-1; 14:37-8,60,62,86-7,102-3,107-9

United Nations, international conventions, adherence, 11:9,11,18,23-5, 99-100,113-4; 12:46-7,52-6,57-8,59,61,65,118,121-2,133,134-5; 13:24-5,55,63-4,76,77-9,91-3,95,97-100,101-15,132-3,138; 14:90, 98-9,112-3,118-9,122,128-9,131-2,139-41,142; 15:12,21-30,38

Young Offenders Act, replacement and historical background, 11:7-8, 9-10,19-20,44-5,75-7; 13:49-55,71-2,124-5; 14:12-3,124-5,130-1

Yukon First Nations Self-Government Act

Discussion, 10:34,51-4; 36:10-1

Sûreté et réglementation nucléaires, Loi —Suite

Travailleurs, santé et sécurité, accidents, travail, retour, 10:11,14-21, 46-50

Surveillance du secteur énergétique, Loi

Discussion, 10:29-30,31,35,37-8,40-1

Télécommunications, Loi

Discussion, 10:50-1; 36:22-3

Textes législatifs édictés dans une langue officielle, réédition dans les deux langues officielles

Constitutionnalité et validité, 32:6-8,10-1,14,16-7,24-6,27,54-5; 33:

16-8,30-1,45-6,47-8; 34:45-6; 35:9-10,11,12,13

Alberta, cas, 33:12,22-3

Application, portée, effet rétroactif et abrogation, 32:7-10,11,16,17-8, 21-7,32,55; 33:14,16,25-6,28,30,38,46-9,51-2,53-4; 34:35,41-4; 35:9,11-5,17-21,26-40,41,43,44-6

Contexte historique, 33:31-4

Cour suprême, renvois et cas, 32:15-6,25,33-4,41-2; 33:11-2; 34: 29-30,31,34-5,44-5; 35:38,39

Impression et publication, exemption, 32:7,19-20,36-54; 33:11,12, 13-6,17,19-20,26,29,34-8,41-2,43-5,49-50; 34:26-35,36-9; 35:15-7, 37

Infractions, langue de l'administré, 33:12-3,18-9,20-1,22-3,29-30; 34:40-1

Inventaire versus efficience, 32:11,17-8,27-8,32-4,40-1; 33:11,24, 26-8,34,39-41,42-3,50-1; 34:23-6,35-6,39-40,45; 35:30,37,39,43

Manitoba, cas, 32:10,14,16,17,21,27,33-4,41-2,49; 33:11-2,17-8, 35-6,39,40,52-3; 34:23,25,26,33,38,39,43,44; 35:10-1,12,26,27, 30-1,33-4,44

Organismes de réglementation, processus, rôle, 32:7,28-32,34-6; 33: 21-2,24-5,36; 34:36; 35:10,17-9,33,36-7,40-6

Québec, cas, 32:10,11-4,15,17,18-9,20-1,53-4; 33:12,25,28; 34:41-3

Tribunaux judiciaires, service administratif, création

Administrateur en chef, nomination à titre amovible, 30:9-10,11-4,23, 24-6

Indépendance judiciaire, 30:14-6,17-8,20-4,26-7

Administrateurs judiciaires, rôle et fonction, 30:19-20

Rapport au Parlement, 30:11,16-7

Rôle et pouvoirs, 30:8-9,10-1

WITNESSES AND ADVISERS**Adam, Dyane**, Commissioner, Office of the Commissioner of Official Languages

Bill S-32, 26:4-22

Bill S-41, 33:24-31

Adams, Peter, Member of Parliament, House of Commons

Bill C-441, 37:23-37

Albright, Cal, Program Manager, Youth Justice, Health and Social Development Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations

Bill C-7, 13:13-6,23-4,26-7

Allard, France, General Counsel, Comparative Law, Director, Legislation Services Branch, Justice Department

Bill S-4, 3:58-60

Angers, Lucie, Counsel, Criminal Policy Section, Justice Department

Bill C-15A, motion and message concerning an amendment, 34:7-20

Arès, Georges, President, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Bill S-32, 25:11-9,26

TÉMOINS ET CONSEILLERS**Adam, Dyane**, commissaire, Commissariat aux langues officielles

Projet de loi S-32, 26:4-22

Projet de loi S-41, 33:24-31

Adams, Peter, député, Chambre des communes

Projet de loi C-441, 37:23-37

Albright, Cal, directeur de programme, Justice pour les jeunes, Health and Social Development Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations

Projet de loi C-7, 13:13-6,23-4,26-7

Allard, France, avocate générale, Droit comparatif, directrice, Direction des services législatifs, ministère de la Justice

Projet de loi S-4, 3:58-60

Angers, Lucie, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice

Projet de loi C-15A, motion et message au sujet d'un amendement, 34:7-20

Arès, Georges, président, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

Projet de loi S-32, 25:11-9,26

Arnold, Joan, Director, Pension Legislation Development, Treasury
Board of Canada Secretariat
Bill C-43, **36**:14,16-7

Asselin, Denis, Counsel, Deputy Chief, Head, Legal Affairs Division,
Montreal Urban Community Police Department
Bill C-24, **18**:21-3,27

Assheton-Smith, Lori, General Counsel, Vice-President, New Media,
Canadian Cable Television Association
Bill C-15A, **22**:24-31

Aubin, Jean-Marc, President, Association canadienne-française de
l'Ontario
Bill S-32, **28**:27-30,36-7

Auger, Michel (Personal presentation)
Bill C-24, **16**:30-2,35-42,45-6

Axworthy, Hon. Chris, Minister of Justice and Attorney General
(Saskatchewan)
Bill C-7, **14**:43-55

Bala, Nicolas C., Professor, Queen's University at Kingston
Bill C-7, **13**:75-7,84-7,89,91-3

Barnhost, Dick, Senior Counsel, Justice Department
Bill C-7, **12**:47-8,66-7

Bartlett, William, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice
Department
Bill C-24, **18**:74,84

Bebbington, Howard, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice
Department
Bill C-15A, **20**:24,31; **22**:31-2,34-47,53-4

Behiels, Michael, Department of History, University of Ottawa
Bill S-4, **3**:12-4,17,20-1,24,27,32,35

Bellis, Judith, Senior Counsel, Judicial Affairs Unit, Justice Department
Bill C-12, **7**:40-51,55-7
Bill C-30, **30**:8-28

Bernard, Claire, Commission des droits de la personne et des droits de la
jeunesse
Bill C-7, **13**:97-103,105-12,115

Bernier, François, General Counsel, Standing Joint Committee for the
Scrutiny of Regulations
Bill S-41, **33**:39-53

Bisson, Alain, Senior General Counsel, Civil Code Section, Justice
Department
Bill S-4, **2**:10-4,17,26-7; **3**:55-8,76,84-5

Bisson, Alain-François, Professor, Faculty of Law, Civil Law Section,
University of Ottawa
Bill S-4, **1**:28-9,33-4,38

Bitzakidis, Athanasia, Commission des droits de la personne et des droits
de la jeunesse
Bill C-7, **13**:94-7,111-5

Boileau, François, Legal Counsel, Fédération des communautés
francophones et acadienne du Canada
Bill S-32, **25**:19-20,29-30

Boily, Marc, President, Fédération nationale des conseillères et
conseillers scolaires francophones
Bill S-32, **25**:5-8,23-4

Arnold, Joan, directrice, Développement de la législation sur les
pensions, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Projet de loi C-43, **36**:14,16-7

Asselin, Denis, avocat, assistant-directeur, chef, Division des affaires
juridiques, Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
Projet de loi C-24, **18**:21-3,27

Assheton-Smith, Lori, conseillère générale et vice-présidente, Nouveaux
médias, Association canadienne de télévision par câble
Projet de loi C-15A, **22**:24-31

Aubin, Jean-Marc, président, Association canadienne-française de
l'Ontario
Projet de loi S-32, **28**:27-30,36-7

Auger, Michel (présentation personnelle)
Projet de loi C-24, **16**:30-2,35-42,45-6

Axworthy, honorable Chris, ministre de la Justice et procureur général
(Saskatchewan)
Projet de loi C-7, **14**:43-55

Bala, Nicolas C., professeur, Queen's University at Kingston
Projet de loi C-7, **13**:75-7,84-7,89,91-3

Barnhost, Dick, avocat-conseil, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **12**:47-8,66-7

Bartlett, William, avocat, Section de la politique en matière de droit
pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-24, **18**:74,84

Bebbington, Howard, avocat, Section de la politique en matière de droit
pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-15A, **20**:24,31; **22**:31-2,34-47,53-4

Behiels, Michael, Département d'histoire, Université d'Ottawa
Projet de loi S-4, **3**:12-4,17,20-1,24,27,32,35

Bellis, Judith, avocate-conseil, Secteur des activités juridiques, ministère
de la Justice
Projet de loi C-12, **7**:40-51,55-7
Projet de loi C-30, **30**:8-28

Bernard, Claire, Commission des droits de la personne et des droits de la
jeunesse
Projet de loi C-7, **13**:97-103,105-12,115

Bernier, François, conseiller juridique, Comité mixte permanent
d'Examen de la réglementation
Projet de loi S-41, **33**:39-53

Bisson, Alain, avocat général principal, Section du Code civil, ministère
de la Justice
Projet de loi S-4, **2**:10-4,17,26-7; **3**:55-8,76,84-5

Bisson, Alain-François, professeur, Faculté de droit, Section du droit
civil, Université d'Ottawa
Projet de loi S-4, **1**:28-9,33-4,38

Bitzakidis, Athanasia, Commission des droits de la personne et des droits
de la jeunesse
Projet de loi C-7, **13**:94-7,111-5

Boileau, François, conseiller juridique, Fédération des communautés
francophones et acadienne du Canada
Projet de loi S-32, **25**:19-20,29-30

Boisvert, Anne-Marie, Chair, Criminal Law Committee, Barreau du Québec
Bill C-24, 17:8-9,14-5,17,23-4,32,35-6

Boudria, Hon. Don, Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons
Bill C-9, 8:9-27
Bill C-43, 36:7-13,15-8,20-1

Bradshaw, Chris, Interim Leader, Green Party of Canada
Bill C-9, 8:54-6,60-1,65-70

Braën, André (Personal presentation)
Bill S-32, 29:10-2,22,30-2

Brohman, Sandy, President, Peel Regional Police Association
Bill C-15A, 20:51-3,58-9

Brousseau, Carole, Lawyer, Research and Legislation, Barreau du Québec
Bill C-7, 11:81-3,88,96-102,104,108-10,112-4
Bill C-15A, 22:10-5,20-2
Bill C-24, 17:7-8

Cauchon, Hon. Martin, Minister of Justice and Attorney General of Canada
Bill S-41, 32:6-11,15-20

Caza, Ronald F., Lawyer, Association canadienne-française de l'Ontario
Bill S-32, 28:34-5

Charbonneau, Paul, General Director, Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones
Bill S-32, 25:27

Charbonneau, Serge, Coordinator, Quebec Coalition of Alternative Justice
Bill C-7, 13:55-8,62-3,66

Colvin, Tory, President, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law
Bill S-32, 25:8-11,20-1,24,26

Copps, Hon. Sheila, Minister of Canadian Heritage
Bill S-32, 31:29-54

Cornelis, Lou, Principal Actuary, Valuation Unit B, Office of the Superintendent of Financial Institutions
Bill C-12, 7:30-1,33,35-7

Crosby, Adair, Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Justice Department
Bill C-30, 30:19

Cuddy, Karen, Counsel, Judicial Affairs Unit, Justice Department
Bill C-12, 6:24

Currie, Michèle, Coordinator, Special Committee of Council, Orders in Council Division, Privy Council Office
Bill S-41, 32:40

Danyluk, Vera, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention
Bill C-7, 14:79-82,93-4,96-7,100

DeMontigny, Yves, Special Advisor to the Senior Assistant Deputy Minister, Public Law, Justice Department
Bill S-4, 2:21; 3:56-7,62-7,69-70,73-5,80-6,93

DeVilliers, Priscilla, Consultant, Ontario Office of the Victims of Crime
Bill C-7, 14:16-8,23-4,26-7,32

Boily, Marc, président, Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones
Projet de loi S-32, 25:5-8,23-4

Boisvert, Anne-Marie, présidente, Comité sur le droit criminel, Barreau du Québec
Projet de loi C-24, 17:8-9,14-5,17,23-4,32,35-6

Boudria, honorable Don, ministre d'État et leader du gouvernement à la Chambre des communes
Projet de loi C-9, 8:9-27
Projet de loi C-43, 36:7-13,15-8,20-1

Bradshaw, Chris, chef intérimaire, Parti Vert du Canada
Projet de loi C-9, 8:54-6,60-1,65-70

Braën, André (présentation personnelle)
Projet de loi S-32, 29:10-2,22,30-2

Brohman, Sandy, président, Association des policiers de la région de Peel
Projet de loi C-15A, 20:51-3,58-9

Brousseau, Carole, avocate, Service de recherche et législation, Barreau du Québec
Projet de loi C-7, 11:81-3,88,96-102,104,108-10,112-4
Projet de loi C-15A, 22:10-5,20-2
Projet de loi C-24, 17:7-8

Cauchon, honorable Martin, ministre de la Justice et procureur général du Canada
Projet de loi S-41, 32:6-11,15-20

Caza, Ronald F., avocat, Association canadienne-française de l'Ontario
Projet de loi S-32, 28:34-5

Charbonneau, Paul, directeur général, Fédération nationale des conseillères et conseillers scolaires francophones
Projet de loi S-32, 25:27

Charbonneau, Serge, coordinateur, Regroupement des organismes de justice alternative du Québec
Projet de loi C-7, 13:55-8,62-3,66

Colvin, Tory, président, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law
Projet de loi S-32, 25:8-11,20-1,24,26

Copps, honorable Sheila, ministre du Patrimoine canadien
Projet de loi S-32, 31:29-54

Cornelis, Lou, actuaire principal, Unité d'évaluation B, Bureau du surintendant des institutions financières
Projet de loi C-12, 7:30-1,33,35-7

Crosby, Adair, conseillère juridique, Affaires judiciaires et politiques des tribunaux judiciaires et administratifs, ministère de la Justice
Projet de loi C-30, 30:19

Cuddy, Karen, avocate, Services des affaires judiciaires, ministère de la Justice
Projet de loi C-12, 6:24

Currie, Michèle, coordonnatrice, Comité spécial du Conseil, Division des décrets du Conseil, Bureau du Conseil privé
Projet de loi S-41, 32:40

Danyluk, Vera, présidente, Comité permanent sur la sécurité de la communauté et la prévention sur le crime, Fédération canadienne des municipalités
Projet de loi C-7, 14:79-82,93-4,96-7,100

Des Rosiers, Nathalie, President, Law Commission of Canada
Bill S-32, 28:17-27

Di Carlo, Anna, Secretary, Marxist-Leninist Party of Canada
Bill C-9, 8:50-2,58-60,63,67

Doob, Anthony, Professor, University of Toronto
Bill C-7, 13:69-73,83,86-7,89-90,92

Drouin, Richard, Chair, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission
Bill C-12, 7:7-14,17-26,28

Du Plessis, Raymond (Personal presentation)
Bill S-25, 5:10-3

Dumais, Jacques, Director, Youth Protection, Association des centres de jeunesse du Québec
Bill C-7, 13:52-5,61-9

Fabien, Claude, Professor, Faculty of Law, Université de Montréal
Bill S-4, 1:23-32,37-45

Faggiolo, Guy, General Counsel, Civil Code Section, Justice Department
Bill S-4, 3:76-9

Fantino, Julian, Chief, Toronto Police Service; Canadian Association of Chiefs of Police
Bill C-24, 16:51-2,60,67-70,74-5

Farthing, Dave, Executive Director, Youth Canada Association
Bill C-7, 12:123-4,134,144,150

Figuroa, Miguel, Party Leader, Communist Party of Canada
Bill C-9, 8:48-50,57-8,63-6

Finlay, Judy, Chief Advocate and Manager, Office of Child and Family Service Advocacy, Toronto, Ontario; Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates
Bill C-7, 12:118-20,136,139-40

Foucher, Pierre (Personal presentation)
Bill S-41, 33:11-23

Gaudreault-DesBiens, Jean-François, Professor, Faculty of Law, McGill University
Bill S-4, 3:39-50

Gauthier, Guy, Director, Human Resources, National Film Board of Canada
Statutes of Canada, proposals of corrections, 10:25-6

Gauthier, Hon. Jean-Robert, Senator
Bill S-32, 23:5-31

Geigen-Miller, Matthew, Director of Education, National Youth in Care Network
Bill C-7, 12:124-30,137-9,142-3,146-7,151-2

Gervais, Francis, Lawyer, Barreau du Québec
Bill C-7, 11:76-81,87-9,91-2,108,112-3,115

Gervais, Mario, Bureau d'aide juridique de Longueuil, Aide juridique du Québec
Bill C-7, 13:117-9,125-6,132-3

Gingras, Benoît, Bureau d'aide juridique de Québec, Aide juridique du Québec
Bill C-7, 13:119,126,130,136

DeMontigny, Yves, conseiller spécial du sous-ministre adjoint principal, Droit public, ministère de la Justice
Projet de loi S-4, 2:21; 3:56-7,62-7,69-70,73-5,80-6,93

DeVilliers, Priscilla, consultante, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario
Projet de loi C-7, 14:16-8,23-4,26-7,32

Des Rosiers, Nathalie, présidente, Commission du droit du Canada
Projet de loi S-32, 28:17-27

Di Carlo, Anna, secrétaire, Parti Marxiste-Léniniste du Canada
Projet de loi C-9, 8:50-2,58-60,63,67

Doob, Anthony, professeur, University of Toronto
Projet de loi C-7, 13:69-73,83,86-7,89-90,92

Drouin, Richard, président, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999
Projet de loi C-12, 7:7-14,17-26,28

Du Plessis, Raymond (présentation personnelle)
Projet de loi S-25, 5:10-3

Dumais, Jacques, directeur, Protection de la jeunesse, Association des centres de jeunesse du Québec
Projet de loi C-7, 13:52-5,61-9

Fabien, Claude, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal
Projet de loi S-4, 1:23-32,37-45

Faggiolo, Guy, avocat général, Section du Code civil, ministère de la Justice
Projet de loi S-4, 3:76-9

Fantino, Julian, chef, Service de police de Toronto; Association canadienne des chefs de police
Projet de loi C-24, 16:51-2,60,67-70,74-5

Farthing, Dave, directeur exécutif, Youth Canada Association
Projet de loi C-7, 12:123-4,134,144,150

Figuroa, Miguel, chef, Parti communiste du Canada
Projet de loi C-9, 8:48-50,57-8,63-6

Finlay, Judy, avocate principale et directrice, Bureau de l'assistance à l'enfance et à la famille, Toronto, Ontario; Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes
Projet de loi C-7, 12:118-20,136,139-40

Foucher, Pierre (présentation personnelle)
Projet de loi S-41, 33:11-23

Gaudreault-DesBiens, Jean-François, professeur, faculté de droit, McGill University
Projet de loi S-4, 3:39-50

Gauthier, Guy, directeur, Ressources humaines, Office national du film du Canada
Lois du Canada, propositions de correction, 10:25-6

Gauthier, honorable Jean-Robert, sénateur
Projet de loi S-32, 23:5-31

Geigen-Miller, Matthew, directeur de l'éducation, Réseau national des jeunes pris en charge
Projet de loi C-7, 12:124-30,137-9,142-3,146-7,151-2

Gervais, Francis, avocat, Barreau du Québec
Projet de loi C-7, 11:76-81,87-9,91-2,108,112-3,115

- Gray, Ron**, Leader, Christian Heritage Party of Canada
Bill C-9, 8:52-3, 59-61, 65
- Green, Melvyn**, Board Member, Association in Defence of the Wrongly Convicted
Bill C-15A, 20:32-7, 41-6
- Grewal, Gurmant**, Member of Parliament, Joint Chair, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Bill S-41, 33:31-4, 41-2
- Grey, Julius** (Personal presentation)
Bill S-32, 29:8-10, 17-8, 21, 24-6, 32-3
- Griffin, David**, Executive Officer, Canadian Police Association
Bill C-7, 12:70-5, 77-80, 84-9, 92-3
Bill C-15A, 20:51, 53-8
- Guay, Denis**, Commissioner for Federal Judicial Affairs
Bill C-12, 7:7-8, 14-6, 27
- Hackler, James**, Professor, Victoria University
Bill C-7, 13:73-5, 85-6, 88, 91, 92-3
- Harris, Peter**, Judge, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Bill C-7, 13:29-33, 41-2, 44-5, 47-9
- Henderson, Richard**, President, Outaouais Alliance, Quebec Community Group Network
Bill S-32, 28:10, 14-7
- Hervieux-Payette, Hon. Céline**, Senator, Joint Chair, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
Bill S-41, 33:34-9, 46, 48-51, 53
- Holmes, Nancy**, Researcher, Library of Parliament
Organization meeting, 1:17-8
- Hook, Deborah**, Executive Director, Quebec Community Group Network
Bill S-32, 28:5, 11-3
- Hung, Kwing**, Senior Statistician, Research and Statistics Division, Justice Department
Bill C-15A, 22:32-4
- Jaremko, Rebecca**, Youth Coordinator, Youth Canada Association
Bill C-7, 12:121-3, 132
- Jones, Roy**, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada
Bill C-7, 11:71-5; 12:7-29
- Joseph, Jill Anne**, Clerk of the Committee
Bill C-7, 14:56; 15:39
Organization meeting, 1:10, 13; 3:89-90, 100, 108, 111-2
- Kasirer, Nicholas**, Professor, Research Centre of Private and Comparative Law, McGill University
Bill S-4, 2:27-39
- Kelly, Cathy Ann**, Board Member, Youth Canada Association
Bill C-7, 12:120, 148
- Kennedy, Paul**, Senior Assistant Deputy Solicitor, Solicitor General of Canada Department
Bill C-24, 16:21, 24-5, 27-8; 18:67-72, 76-7, 81-2
- Keyes, John Mark**, Director, Legislative Policy and Development, Justice Department
Bill S-41, 34:25-6, 31-3, 36-7, 45-6; 35:18, 20-3, 38-9
- Gervais, Mario**, Bureau d'aide juridique de Longueuil, Aide juridique du Québec
Projet de loi C-7, 13:117-9, 125-6, 132-3
- Gingras, Benoît**, Bureau d'aide juridique de Québec, Aide juridique du Québec
Projet de loi C-7, 13:119, 126, 130, 136
- Gray, Ron**, chef, Parti de l'Héritage Chrétien du Canada
Projet de loi C-9, 8:52-3, 59-61, 65
- Green, Melvyn**, membre, Conseil d'administration, Association in Defence of the Wrongly Convicted
Projet de loi C-15A, 20:32-7, 41-6
- Grewal, Gurmant**, député, coprésident, Comité mixte permanent d'Examen de la réglementation
Projet de loi S-41, 33:31-4, 41-2
- Grey, Julius** (présentation personnelle)
Projet de loi S-32, 29:8-10, 17-8, 21, 24-6, 32-3
- Griffin, David**, agent exécutif, Association canadienne des policiers et policières
Projet de loi C-7, 12:70-5, 77-80, 84-9, 92-3
Projet de loi C-15A, 20:51, 53-8
- Guay, Denis**, Commissaire intérimaire à la magistrature fédérale
Projet de loi C-12, 7:7-8, 14-6, 27
- Hackler, James**, professeur, Victoria University
Projet de loi C-7, 13:73-5, 85-6, 88, 91, 92-3
- Harris, Peter**, juge, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Projet de loi C-7, 13:29-33, 41-2, 44-5, 47-9
- Henderson, Richard**, président, Outaouais Alliance, Quebec Community Group Network
Projet de loi S-32, 28:10, 14-7
- Hervieux-Payette, honorable Céline**, sénatrice, coprésidente, Comité mixte permanent d'Examen de la réglementation
Projet de loi S-41, 33:34-9, 46, 48-51, 53
- Holmes, Nancy**, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement
Réunion d'organisation, 1:17-8
- Hook, Deborah**, directrice exécutive, Quebec Community Group Network
Projet de loi S-32, 28:5, 11-3
- Hung, Kwing**, statisticien principal, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice
Projet de loi C-15A, 22:32-4
- Jaremko, Rebecca**, coordonnatrice de l'emploi des jeunes, Youth Canada Association
Projet de loi C-7, 12:121-3, 132
- Jones, Roy**, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada
Projet de loi C-7, 11:71-5; 12:7-29
- Joseph, Jill Anne**, greffière du Comité
Projet de loi C-7, 14:56; 15:39
Réunion d'organisation, 1:10, 13; 3:89-90, 100, 108, 111-2
- Kasirer, Nicholas**, professeur, Centre de recherche en droit privé et comparé, McGill University
Projet de loi S-4, 2:27-39

Kingsley, Cherry, Manager, Save the Children Canada
Bill C-7, **12**:130-3,137,144-6,148-9,151

Kingsley, Jean-Pierre, Chief Electoral Officer, Elections Canada
Bill C-9, **8**:27-36
Bill C-441, **37**:6-8,10-23
Chief Electoral Officer, regulation proposed, **15**:67-80
Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, **4**:6-8,15-28,31-7

Kingston, Paula, Counsel, Justice Department
Bill C-7, **12**:42-3,45-7,53-4,56-7,66

Labbé, Jacques, Chairman, Political Action Committee, Alliance Quebec
Bill S-32, **31**:8-11,27

Labelle, Luc, Legislative Counsel, Legislation Section, Justice Department
Bill C-43, **36**:13
Statutes of Canada, proposals of corrections, **10**:7-9,25,52-3,55

Lafontaine, Lisette, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department
Bill C-15A, **20**:17-8,20,23; **22**:47-52,58-9

Latimer, Catherine, General Counsel and Director General, Justice Department
Bill C-7, **12**:29-45,49-50,53,55-60,65-6; **14**:127-8,136-7

Lavigne, Yves (Personal presentation)
Bill C-24, **18**:45-62

Le Blanc, Jean-Claude, Director, Government Policy Analysis and Liaison Branch, Office of the Commissioner of Official Languages
Bill S-32, **26**:14,19,21

Lemoine, Hilaire, Director General, Official Languages Support Programs, Canadian Heritage Department
Bill S-32, **31**:49

Lepage, Roger (Personal presentation)
Bill S-32, **29**:14-6,30

Lesage, Carol, Director of Parliamentary Representation, Elections Canada
Bill C-441, **37**:13

Letman, Carol, Director, Criminal Lawyers Association
Bill C-7, **13**:120-2,134,136-7,142

Lévesque, Gérard, Assistant Executive Director, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law
Bill S-32, **25**:21-3,25-7,30

Lohrenz, John, Director, Constituency Relations, Conference of Mennonites in Canada
Bill S-25, **5**:7-17

Lomer, Michael, Counsel, Criminal Lawyers' Association
Bill C-24, **17**:11-4,17,19,24-8,34,36

Lynch, Matthew, Parliamentary Relations Officer, Legislation and House Planning, Privy Council Office
Bill C-43, **36**:23

MacAulay, Hon. Lawrence, Solicitor General of Canada
Bill C-24, **16**:13-6,20-1,23-4,26-7,29

Mackintosh, Hon. Gord, Minister of Justice and Attorney General (Manitoba)
Bill C-7, **14**:36-43,49-50,53-5

Kelly, Cathy Ann, membre du conseil, Youth Canada Association
Projet de loi C-7, **12**:120,148

Kennedy, Paul, solliciteur général adjoint principal, ministère du Solliciteur général du Canada
Projet de loi C-24, **16**:21,24-5,27-8; **18**:67-72,76-7,81-2

Keyes, John Mark, directeur, Orientation et perfectionnement législatifs, ministère de la Justice
Projet de loi S-41, **34**:25-6,31-3,36-7,45-6; **35**:18,20-3,38-9

Kingsley, Cherry, directrice, Aide à l'enfance-Canada
Projet de loi C-7, **12**:130-3,137,144-6,148-9,151

Kingsley, Jean-Pierre, directeur général des élections, Élections Canada
Projet de loi C-9, **8**:27-36
Projet de loi C-441, **37**:6-8,10-23
Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, **4**:6-8,15-28,31-7
Directeur général des élections, règlement proposé, **15**:67-80

Kingston, Paula, avocate, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **12**:42-3,45-7,53-4,56-7,66

Labbé, Jacques, président, Comité d'action politique, Alliance Québec
Projet de loi S-32, **31**:8-11,27

Labelle, Luc, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice
Lois du Canada, propositions de correction, **10**:7-9,25,52-3,55
Projet de loi C-43, **36**:13

Lafontaine, Lisette, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-15A, **20**:17-8,20,23; **22**:47-52,58-9

Latimer, Catherine, avocate générale et directrice générale, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **12**:29-45,49-50,53,55-60,65-6; **14**:127-8,136-7

Lavigne, Yves (présentation personnelle)
Projet de loi C-24, **18**:45-62

Le Blanc, Jean-Claude, directeur, Analyse des politiques gouvernementales et de la liaison, Commissariat aux langues officielles
Projet de loi S-32, **26**:14,19,21

Lemoine, Hilaire, directeur général, Programmes d'appui aux langues officielles, ministère du Patrimoine canadien
Projet de loi S-32, **31**:49

Lepage, Roger (présentation personnelle)
Projet de loi S-32, **29**:14-6,30

Lesage, Carol, directeur de la représentation parlementaire, Élections Canada
Projet de loi C-441, **37**:13

Letman, Carol, directrice, Criminal Lawyers Association
Projet de loi C-7, **13**:120-2,134,136-7,142

Lévesque, Gérard, directeur général adjoint, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law
Projet de loi S-32, **25**:21-3,25-7,30

Lohrenz, John, directeur, Relations avec les fidèles, Conférence des Mennonites du Canada
Projet de loi S-25, **5**:7-17

Lomer, Michael, avocat, Criminal Lawyers' Association
Projet de loi C-24, **17**:11-4,17,19,24-8,34,36

- Madamin, Tony**, Judge, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Bill C-7, 13:33-40,42-4,46,48
- Magnet, Joseph** (Personal presentation)
Bill S-32, 29:4-8,19-22,27-8
- Maguire-Wellington, Louise**, Legal Counsel, Civil Code Section, Justice Department
Bill S-4, 3:61-2
- Marceau, Bruno**, Senior Policy Analyst, Justice Department
Bill C-7, 12:51-2
- Martin, Dianne**, Professor, Innocence Project, Osgoode Hall Law School, York University
Bill C-15A, 20:37-45
- Maynard, Hugh**, President, Quebec Community Group Network
Bill S-32, 28:5-12,15-6
- McCleave, Steve**, Senior Actuarial Assistant, Valuation Unit B, Office of the Superintendent of Financial Institutions
Bill C-12, 7:31-2
- McDonald, Gerard**, Director of Operations, Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat, Privy Council Office
Bill S-41, 32:28-43
- McFadyen, Mary**, Senior Counsel, Conviction Review Group, Justice Department
Bill C-15A, 20:25; 22:54-7,60-3; 24:13-6
- McLellan, Hon. Anne**, Minister of Justice and Attorney General of Canada
Bill C-7, 11:7-39; 14:116-46
Bill C-12, 6:5-27
Bill C-15A, 20:7-31
Bill C-24, 16:6-13,16-21,25,28-30
Bill S-4, 2:4-10,15-25
- McManus, Holly E.**, Legal Counsel, Elections Canada
Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:19-20
- Ménard, Jean-Claude**, Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions
Bill C-12, 7:28-30,32-5
- Molnar, Rennie**, Director of Register, Geography and Information Technology, Elections Canada
Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, 4:8-15,35
- Moore, Dennis**, Detective Superintendent, Organized Crime Unit, Ontario Provincial Police
Bill C-24, 18:31
- Morency, Carole**, Coordinator, Children Law Policy Unit, Family, Children and Youth Section, Justice Department
Bill C-15A, 20:27-8
- Mosley, Richard**, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section, Justice Department
Bill C-7, 11:23-4; 14:127,140
Bill C-24, 16:17-20; 18:62-7,72-4,76,78-83
- Mostowich, Glen**, Senior Portfolio, Analyst, Portfolio Affairs Office, Canadian Heritage Department
Statutes of Canada, proposals of corrections, 10:25
- Muise, John**, Special Project Team Leader, Ontario Office of the Victims of Crime
Bill C-7, 14:18-20,27-8,33
- Lynch, Matthew**, agent des relations parlementaires, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé
Projet de loi C-43, 36:23
- MacAulay, honorable Lawrence**, Solliciteur général du Canada
Projet de loi C-24, 16:13-6,20-1,23-4,26-7,29
- Mackintosh, honorable Gord**, ministre de la Justice et procureur général (Manitoba)
Projet de loi C-7, 14:36-43,49-50,53-5
- Madamin, Tony**, juge, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Projet de loi C-7, 13:33-40,42-4,46,48
- Magnet, Joseph** (présentation personnelle)
Projet de loi S-32, 29:4-8,19-22,27-8
- Maguire-Wellington, Louise**, conseillère juridique, Section du Code civil, ministère de la Justice
Projet de loi S-4, 3:61-2
- Marceau, Bruno**, analyste principal de politiques, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, 12:51-2
- Martin, Dianne**, professeure, Projet Innocence, Osgoode Hall Law School, York University
Projet de loi C-15A, 20:37-45
- Maynard, Hugh**, président, Quebec Community Group Network
Projet de loi S-32, 28:5-12,15-6
- McCleave, Steve**, adjoint d'actuariat senior, Unité d'évaluation B, Bureau du surintendant des institutions financières
Projet de loi C-12, 7:31-2
- McDonald, Gerard**, directeur des opérations, Secrétariat de la réglementation et des décrets du Conseil, Bureau du Conseil privé
Projet de loi S-41, 32:28-43
- McFadyen, Mary**, avocate-conseil, Groupe responsable de la révision des demandes de clémence de la Couronne, ministère de la Justice
Projet de loi C-15A, 20:25; 22:54-7,60-3; 24:13-6
- McLellan, honorable Anne**, ministre de la Justice et procureure générale du Canada
Projet de loi C-7, 11:7-39; 14:116-46
Projet de loi C-12, 6:5-27
Projet de loi C-15A, 20:7-31
Projet de loi C-24, 16:6-13,16-21,25,28-30
Projet de loi S-4, 2:4-10,15-25
- McManus, Holly E.**, conseillère juridique, Élections Canada
Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:19-20
- Ménard, Jean-Claude**, actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières
Projet de loi C-12, 7:28-30,32-5
- Molnar, Rennie**, directeur du registre, de la géographie et de la technologie informatique, Elections Canada
Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, 4:8-15,35
- Moore, Dennis**, surintendant-détective, Unité du crime organisé, Police provinciale de l'Ontario
Projet de loi C-24, 18:31

Nemni, Max, Professor, Department of History, Université Laval
Bill S-4, **3:9-12,15-7,19-23,25-7,31-2,34-5,37-9**

Newark, Scott, Vice-Chair and Special Counsel, Ontario Office of the Victims of Crime
Bill C-7, **14:20-1,23-5,29-31,33-5**

Newman, Warren J., General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Justice Department
Bill S-32, **27:5-12,15-20,22,24-5,27-8,30**
Bill S-41, **32:11-5,20-1,25-6,28; 34:23-5,27-31,38-9,41-2; 35:11,13-4,23-4,30-3,36-7,40-1**

Nicaso, Antonio (Personal presentation)
Bill C-24, **16:32-4,36-9,42-5**

Niebudek, Mike, Vice-President, Canadian Police Association
Bill C-24, **16:52-4,61,67,71,73**

Osborne, Wayne, Director, Financial Services, Commission for Federal Judicial Affairs
Bill C-12, **7:16**

Ouellette, Guy (Personal presentation)
Bill C-24, **18:18-21**

Paiement, Robert, Senior Advisor, Youth Canada Association
Bill C-7, **12:120-1,133-4,136,142-4,147**

Parker-Loewen, Deborah, President of the Council and Children's Advocate, Children's Advocate Office, Saskatoon, Saskatchewan; Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates
Bill C-7, **12:117-8,134-5,140-2,147,149-50**

Pate, Kim, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
Bill C-7, **14:61-71,73-8**

Pecknold, Clayton, Member, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police
Bill C-7, **12:68-70,75,77,82-3,87,90-2**

Peirce, Michael, Director of Legal Operations, Privy Council Office
Bill C-9, **8:26-7**

Pelham Belliveau, Suzanne, Legal Counsel, Atlantic Canada Opportunities Agency
Statutes of Canada, proposals of corrections, **10:27-31**

Perkins-McVey, Heather, Chair, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association
Bill C-15A, **22:5-10,16-9,21-2**
Bill C-24, **17:4-7,17-9,23,29-34,36-7**

Perret, Louis, Dean, Faculty of Law, Civil Law Section, University of Ottawa
Bill S-4, **1:20-3,30-4,36,39-41,43**

Pierce, Marie, Executive Director, Canadian School Boards Association
Bill C-7, **12:95,100-3,105,108-9,111-2,115-6**

Prud'homme, Yves, President, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec; Canadian Police Association
Bill C-24, **16:55-6,62-3,68-9,71-3**

Rosenfeldt, Gary, Executive Director, Victims of Violence, Canadian Centre for Missing Children
Bill C-7, **11:39-43,47-56,59-60,62-3,65-7,69-70**

Morency, Carole, coordonnatrice, Unité de politiques en matière de droits des enfants, Section de la famille, des enfants et des adolescents, ministère de la Justice
Projet de loi C-15A, **20:27-8**

Mosley, Richard, sous-ministre adjoint, Division des politiques et du droit criminel, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **11:23-4; 14:127,140**
Projet de loi C-24, **16:17-20; 18:62-7,72-4,76,78-83**

Mostowich, Glen, analyste principal du portefeuille, Bureau des affaires du portefeuille, ministère du Patrimoine canadien
Lois du Canada, propositions de correction, **10:25**

Muise, John, chef d'équipe de projet spécial, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario
Projet de loi C-7, **14:18-20,27-8,33**

Nemni, Max, professeur, département d'histoire, Université Laval
Projet de loi S-4, **3:9-12,15-7,19-23,25-7,31-2,34-5,37-9**

Newark, Scott, vice-président et conseiller spécial, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario
Projet de loi C-7, **14:20-1,23-5,29-31,33-5**

Newman, Warren J., avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice
Projet de loi S-32, **27:5-12,15-20,22,24-5,27-8,30**
Projet de loi S-41, **32:11-5,20-1,25-6,28; 34:23-5,27-31,38-9,41-2; 35:11,13-4,23-4,30-3,36-7,40-1**

Nicaso, Antonio (présentation personnelle)
Projet de loi C-24, **16:32-4,36-9,42-5**

Niebudek, Mike, vice-président, Association canadienne de la police
Projet de loi C-24, **16:52-4,61,67,71,73**

Osborne, Wayne, directeur, Services financiers, Commission de la magistrature fédérale
Projet de loi C-12, **7:16**

Ouellette, Guy (présentation personnelle)
Projet de loi C-24, **18:18-21**

Paiement, Robert, conseiller principal, Youth Canada Association
Projet de loi C-7, **12:120-1,133-4,136,142-4,147**

Parker-Loewen, Deborah, présidente du Conseil et protectrice des enfants, Bureau de la protection de l'enfance, Saskatoon, Saskatchewan; Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes
Projet de loi C-7, **12:117-8,134-5,140-2,147,149-50**

Pate, Kim, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry
Projet de loi C-7, **14:61-71,73-8**

Pecknold, Clayton, membre, Comité de modification aux lois, Association canadienne des chefs de police
Projet de loi C-7, **12:68-70,75,77,82-3,87,90-2**

Peirce, Michael, directeur, Opérations juridiques, Bureau du Conseil privé
Projet de loi C-9, **8:26-7**

Pelham Belliveau, Suzanne, conseillère juridique, Agence de promotion économique du Canada atlantique
Lois du Canada, propositions de correction, **10:27-31**

Rousseau, Pierre, Consultant, Former Senior Vice-President, Corporate Development, Desjardins-Laurentienne Financial Corporate
Bill S-27, **8:37-45**
Bill S-28, **8:37-45**

Roy, Denis, Director, Sûreté municipale, municipalité de Granby
Bill C-24, **16:56-9,63,71**

Rudin, Jonathan, Program Director, Aboriginal Legal Services of Toronto
Bill C-7, **13:7-13,22-5,27-9**

Ryder, Frank, Detective, Chief Superintendent, Ontario Provincial Police
Bill C-24, **18:13-5,27-8**

St-Laurent, Marc, Deputy Chief, Division of Investigation, Montreal Urban Community Police Department
Bill C-24, **18:8-13,21-3,28-31**

Sauvé, André, Actuary, 1999 Judicial Compensation and Benefits Commission
Bill C-12, **7:18-9**

Schmidt, Ed, Legislative Counsel, Legislation Section, Justice Department
Statutes of Canada, proposals of corrections, **10:9,14,22-3,26,29-31,38-40,42-3,50-1,54,56-7**

Schurman, Isabel, Past Chair, National Criminal Justice, Canadian Bar Association
Bill C-7, **11:84-97,101-12,114-5**

Schwartz, Richard, Chair, Youth Justice Section, Canadian Bar Association of British Columbia
Bill C-7, **14:82-8,96**

Shaffer, Bernie, Senior Counsel, Canadian Nuclear Safety Commission
Statutes of Canada, proposals of corrections, **10:18-21**

Shard, Mike, Member, Canadian Association of Chiefs of Police
Bill C-15A, **20:48-51**

Solomon, Damian, Acting Director, Professional Development, Canadian Teachers' Federation
Bill C-7, **12:95-100,103-4,106,114**

Soltermann, Colleen, President, Commission nationale des parents francophones
Bill S-32, **28:30-4,37**

Stewart, Graham, Executive, John Howard Society
Bill C-7, **14:56-61,64-8,71-5,77-9**

Sullivan, Ruth (Personal presentation)
Bill S-32, **29:12-4,18-9,21,23-4,28-9**

Sullivan, Steve, President and Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime
Bill C-7, **11:44-6,56-61,64-6,68-70**

Tascona, Joe, Co-Chair and Parliamentary Assistant to the Solicitor General of Ontario, Ontario Crime Control Commission
Bill C-7, **14:12-5,35-6**

Thomson, Jay, President, Canadian Association of Internet Service Providers
Bill C-15A, **22:22-4,27-31**

Perkins-McVey, Heather, présidente, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien
Projet de loi C-15A, **22:5-10,16-9,21-2**
Projet de loi C-24, **17:4-7,17-9,23,29-34,36-7**

Perret, Louis, doyen, Faculté de droit, Section du droit civil, Université d'Ottawa
Projet de loi S-4, **1:20-3,30-4,36,39-41,43**

Pierce, Marie, directrice exécutive, Association canadienne des Commissions/conseils scolaires
Projet de loi C-7, **12:95,100-3,105,108-9,111-2,115-6**

Prud'homme, Yves, président, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec; Association canadienne de la police
Projet de loi C-24, **16:55-6,62-3,68-9,71-3**

Rosenfeldt, Gary, directeur exécutif, Victimes de violence, Centre canadien pour les enfants portés disparus
Projet de loi C-7, **11:39-43,47-56,59-60,62-3,65-7,69-70**

Rousseau, Pierre, consultant, ancien-président, Développement corporatif, Corporation financière Desjardins-Laurentienne
Projet de loi S-27, **8:37-45**
Projet de loi S-28, **8:37-45**

Roy, Denis, directeur, Sûreté municipale, municipalité de Granby
Projet de loi C-24, **16:56-9,63,71**

Rudin, Jonathan, directeur de programme, Aboriginal Legal Services of Toronto
Projet de loi C-7, **13:7-13,22-5,27-9**

Ryder, Frank, détective, surintendant en chef, Police provinciale de l'Ontario
Projet de loi C-24, **18:13-5,27-8**

St-Laurent, Marc, assistant-directeur, Division des enquêtes, Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
Projet de loi C-24, **18:8-13,21-3,28-31**

Sauvé, André, actuaire, Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999
Projet de loi C-12, **7:18-9**

Schmidt, Ed, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice
Lois du Canada, propositions de correction, **10:9,14,22-3,26,29-31,38-40,42-3,50-1,54,56-7**

Schurman, Isabel, présidente sortante, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien
Projet de loi C-7, **11:84-97,101-12,114-5**

Schwartz, Richard, président, Section de justice pour les jeunes, Association du Barreau canadien de la Colombie-Britannique
Projet de loi C-7, **14:82-8,96**

Shaffer, Bernie, avocat-conseil des Services juridiques, Commission canadienne de sûreté nucléaire
Lois du Canada, propositions de correction, **10:18-21**

Shard, Mike, membre, Association canadienne des chefs de police
Projet de loi C-15A, **20:48-51**

Solomon, Damian, directeur par intérim, Perfectionnement professionnel, Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes
Projet de loi C-7, **12:95-100,103-4,106,114**

Thomson, Tamra, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association
 Bill C-7, **11**:83-4
 Bill C-15A, **22**:5
 Bill C-24, **17**:4

Tilson, David, Co-Chair and Parliamentary Assistant to the Solicitor General of Ontario, Ontario Crime Control Commission
 Bill C-7, **14**:14-5,22-4,29,31,34-5

Toutant, Cécile, Member, Board of Directors, Canadian Criminal Justice Association
 Bill C-7, **13**:49-52,59-62,68

Tremblay, Johane, Director, Legal Services Branch, Office of the Commissioner of Official Languages
 Bill S-32, **26**:10-2,18

Tremblay, Marc, Senior Counsel, Official Languages Law Group, Justice Department
 Bill S-32, **27**:4-5,13-4,17-8,23-4,28-30
 Bill S-41, **32**:11-3,16-7,20-8,43-55; **34**:23,26,34-6,41-4,46; **35**:9-17,19-20,27-9,32-8,41-6

Trépanier, Jean, Professor, Université de Montréal
 Bill C-7, **14**:88-96,98-9

Trudeau, Diane, Commission des services juridiques, Montréal, Aide juridique du Québec
 Bill C-7, **13**:115-7,124-5,127-32,136-40,142

Trudell, William, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers
 Bill C-7, **13**:122-4,128-9,131,134-9,141-2
 Bill C-15A, **21**:4-20
 Bill C-24, **17**:9-11,15-6,18,22-3,33,35-6

Tyler, Brent D., President, Alliance Quebec
 Bill S-32, **31**:5-8,13-28

Vauclair, Alain, Counsel, Civil Code Section, Justice Department
 Bill S-4, **2**:27; **3**:57-8

Vermette, Denys, Vice-President, Corporate Services, Canadian Nuclear Safety Commission
 Bill C-43, **36**:18-9,22
 Statutes of Canada, proposals of corrections, **10**:9-13,17,21,23-4

Vézina, Janice R., Director of Election Financing, Elections Canada
 Chief Electoral Officer's Report, 2000, examination, **4**:26,29

Viau, Louise, Law Professor, Université de Montréal
 Bill C-24, **18**:32-45

Viau, Yolande, Counsel, Justice Department
 Bill C-7, **12**:57,60-1,63-5

Waddington, John, Director General, Environmental and Human Performance Assessment, Canadian Nuclear Safety Commission
 Statutes of Canada, proposals of corrections, **10**:11-2,14-7,19-21,48-50

Wallace, Bruce, First Vice-President, Canadian School Boards Association
 Bill C-7, **12**:95-7,104-9

Waller, Irwin, Professor, University of Ottawa
 Bill C-7, **13**:77-83,91-2

Wamback, Joe, Consultant, Ontario Office of the Victims of Crime
 Bill C-7, **14**:15-6,23,25-6,31-2

Soltermann, Colleen, présidente, Commission nationale des parents francophones
 Projet de loi S-32, **28**:30-4,37

Stewart, Graham, directeur, Société John Howard
 Projet de loi C-7, **14**:56-61,64-8,71-5,77-9

Sullivan, Ruth (présentation personnelle)
 Projet de loi S-32, **29**:12-4,18-9,21,23-4,28-9

Sullivan, Steve, président-directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes
 Projet de loi C-7, **11**:44-6,56-61,64-6,68-70

Tascona, Joe, coprésident et adjoint parlementaire au solliciteur général de l'Ontario, Commission de lutte contre la criminalité de l'Ontario
 Projet de loi C-7, **14**:12-5,35-6

Thomson, Jay, président, Association canadienne des fournisseurs Internet
 Projet de loi C-15A, **22**:22-4,27-31

Thomson, Tamra, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien
 Projet de loi C-7, **11**:83-4
 Projet de loi C-15A, **22**:5
 Projet de loi C-24, **17**:4

Tilson, David, coprésident et adjoint parlementaire au solliciteur général de l'Ontario, Commission de lutte contre la criminalité de l'Ontario
 Projet de loi C-7, **14**:14-5,22-4,29,31,34-5

Toutant, Cécile, membre, Conseil d'administration, Association canadienne de justice pénale
 Projet de loi C-7, **13**:49-52,59-62,68

Tremblay, Johane, directrice, Services juridiques, Commissariat aux langues officielles
 Projet de loi S-32, **26**:10-2,18

Tremblay, Marc, avocat-conseil, Groupe du droit des langues officielles, ministère de la Justice
 Projet de loi S-32, **27**:4-5,13-4,17-8,23-4,28-30
 Projet de loi S-41, **32**:11-3,16-7,20-8,43-55; **34**:23,26,34-6,41-4,46; **35**:9-17,19-20,27-9,32-8,41-6

Trépanier, Jean, professeur, Université de Montréal
 Projet de loi C-7, **14**:88-96,98-9

Trudeau, Diane, Commission des services juridiques, Montréal, Aide juridique du Québec
 Projet de loi C-7, **13**:115-7,124-5,127-32,136-40,142

Trudell, William, président, Conseil canadien des avocats de la défense
 Projet de loi C-7, **13**:122-4,128-9,131,134-9,141-2
 Projet de loi C-15A, **21**:4-20
 Projet de loi C-24, **17**:9-11,15-6,18,22-3,33,35-6

Tyler, Brent D., président, Alliance Québec
 Projet de loi S-32, **31**:5-8,13-28

Vauclair, Alain, avocat, Section du Code civil, ministère de la Justice
 Projet de loi S-4, **2**:27; **3**:57-8

Vermette, Denys, vice-président, Direction des services de gestion, Commission canadienne de sûreté nucléaire
 Lois du Canada, propositions de correction, **10**:9-13,17,21,23-4
 Projet de loi C-43, **36**:18-9,22

Weiner, Harvey, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation
Bill C-7, **12**:97-8,100-2,104-8,112-4

Weiser, Irit, General Counsel, Human Rights Law Section, Justice Department
Bill C-7, **14**:140

Westwick, Vince, General Counsel, Canadian Association of Chiefs of Police
Bill C-7, **12**:68,74-6,80-4,90-1,94
Bill C-15A, **20**:48,56
Bill C-24, **16**:50-1,61-2,67,75

Winegarden, Darren, Counsel, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Bill C-7, **13**:16-21,25-6

Young, Hon. David, Attorney General and Minister Responsible for Native Affairs (Ontario)
Bill C-7, **14**:100-16

Zaccardelli, Giuliano, Commissioner, Royal Canadian Mounted Police
Bill C-24, **16**:46-50,60-1,63,65-7,70-1,75

Zigayer, Michael, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Department
Bill C-24, **19**:8-13

Vézina, Janice R., directrice du financement des élections, Élections Canada
Directeur général des élections, rapport des élections du 27 novembre 2000, étude, **4**:26,29

Viau, Louise, professeure de droit, Université de Montréal
Projet de loi C-24, **18**:32-45

Viau, Yolande, avocate, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **12**:57,60-1,63-5

Waddington, John, directeur général de l'évaluation des facteurs environnementaux et humains, Commission canadienne de sûreté nucléaire
Lois du Canada, propositions de correction, **10**:11-2,14-7,19-21,48-50

Wallace, Bruce, premier vice-président, Association canadienne des Commissions/conseils scolaires
Projet de loi C-7, **12**:95-7,104-9

Waller, Irwin, professeur, Université d'Ottawa
Projet de loi C-7, **13**:77-83,91-2

Wamback, Joe, consultant, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario
Projet de loi C-7, **14**:15-6,23,25-6,31-2

Weiner, Harvey, sous-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes
Projet de loi C-7, **12**:97-8,100-2,104-8,112-4

Weiser, Irit, avocate générale, Section des droits de la personne, ministère de la Justice
Projet de loi C-7, **14**:140

Westwick, Vince, avocat général, Association canadienne des chefs de police
Projet de loi C-7, **12**:68,74-6,80-4,90-1,94
Projet de loi C-15A, **20**:48,56
Projet de loi C-24, **16**:50-1,61-2,67,75

Winegarden, Darren, conseiller, Federation of Saskatchewan Indian Nations
Projet de loi C-7, **13**:16-21,25-6

Young, honorable David, procureur général et ministre délégué aux Affaires autochtones (Ontario)
Projet de loi C-7, **14**:100-16

Zaccardelli, Giuliano, commissaire, Gendarmerie royale du Canada
Projet de loi C-24, **16**:46-50,60-1,63,65-7,70-1,75

Zigayer, Michael, avocat principal, Secteur de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice
Projet de loi C-24, **19**:8-13



If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

